



Academiejaar 2005 - 2006

## **Decentralisatie en etnische diversiteit in Afrika met casestudy Ethiopië**

Proefschrift tot het behalen van de graad van doctor in de rechten

**Bijlage:** De federale grondwet van Ethiopië van 8 december 1994

Christophe Van der Beken

Promotor: Prof. Dr. E. Brems

## **Table of Contents**

<b>Introduction .....</b>	<b>i</b>
<b>Chapter 1. Ethnic Diversity: Concept, Features and Situation in Ethiopia .....</b>	<b>12</b>
1.1. Ethnic diversity: concept and features .....	12
1.2. Ethnicity in Ethiopia .....	17
1.2.1. Background to ethnicity .....	17
1.2.2. Overview of ethnic diversity .....	21
<b>Chapter 2. Constitutional Mechanisms for the Accommodation of Ethnic Diversity .....</b>	<b>24</b>
2.1. Introduction .....	24
2.2. Negation of ethnic diversity .....	25
2.3. The protection of cultural rights and language rights .....	30
2.4. Guaranteed representation .....	31
2.5. Autonomy .....	32
2.5.1. Types of autonomy .....	32
2.5.2. Federalism .....	35
2.5.2.1. Concept and basic features .....	35
2.5.2.2. Federalism and the accommodation of ethnic diversity .....	38
2.5.2.2.1. National and multinational/ethnic federations .....	38
2.5.2.2.2. Objections to ethnic federations .....	41
2.5.2.2.3. Arguments in favour of ethnic federations .....	42
2.5.2.2.4. Conditions for the success of ethnic federations .....	48
2.5.2.3. Federalism in Ethiopia .....	50
<b>Chapter 3. Rise and Fall of the Ethiopian Empire .....</b>	<b>54</b>
3.1. The early origins of the Ethiopian state .....	54
3.2. The founders of present day Ethiopia .....	56
3.3. The regime of Haile Selassie: centralisation and Amharisation .....	65
3.3.1. The first phase of the regime .....	65
3.3.2. The Italian occupation and the second phase of the regime .....	67
3.3.2.1. Africa Orientale Italiana .....	67
3.3.2.2. The creation of the modern Ethiopian state: centralisation and Amharisation ...	68
3.3.2.3. Contestation of imperial policy .....	72
<b>Chapter 4. The Socialistist Period .....</b>	<b>81</b>
4.1. Revolution, but little change .....	81
4.2. Proliferation of regional and ethnic rebellions .....	89
4.3. The <i>Derg</i> under pressure: the creation of administrative and autonomous regions ..	101
4.4. The fall of the <i>Derg</i> .....	103

## **Chapter 5. Political and Constitutional Evolution in Post-Revolutionary Ethiopia**..... 107

5.1. The foundations of the new regime: the national conference and the Transitional Period Charter .....	107
5.2. A decentralised state structure.....	113
5.3. The EPRDF accumulates power, the regional and local elections of June 1992 ....	119
5.4. Drafting a new constitution.....	124
5.5. Assessment of the ethnic strategy .....	132
5.6. The last phase in the transitional period: the federal and regional elections of 1995	137
5.7. The 2000 elections and further political developments .....	142
5.8. Postscriptum: the elections of May 2005 .....	146

## **Chapter 6. The Ethnic Reorientation of the Ethiopian State: An Analysis of the Federal Constitution** ..... 153

6.1. The constitutional strategy of state building.....	153
6.2. The right to self-determination: a core principle of Ethiopian federalism .....	157
6.2.1. The right to self-determination and secession.....	157
6.2.2. The definition of nations, nationalities and peoples.....	164
6.3. The territorial state organisation .....	167
6.4. Regional autonomy: formal and informal aspects .....	175
6.4.1. Constitutional and extraconstitutional elements.....	175
6.4.2. Constitutional allocation of powers between the federal and the regional level .....	176
6.4.2.1. Legislative and executive powers .....	176
6.4.2.2. Allocation of legislative powers .....	177
6.4.2.2.1. Powers of the federal government.....	177
6.4.2.2.2. Regional powers.....	181
6.4.2.3. Constitutional mechanisms to change the allocation of powers .....	187
6.4.3. Extraconstitutional limitations of regional autonomy .....	194
6.4.4. The distribution of fiscal powers: the fiscal autonomy of the regions .....	201
6.5. The federal institutional structure.....	209
6.5.1. General Observations .....	209
6.5.2. The parliament.....	209
6.5.2.1. The <i>House of Peoples' Representatives</i> .....	210
6.5.2.2. The <i>House of the Federation</i> .....	217
6.5.3. The President, Prime Minister and Council of Ministers .....	226
6.5.4. The judicial organisation .....	233
6.5.4.1. A parallel judicial structure? .....	233
6.5.4.2. Constitutional review powers .....	238
6.5.4.2.1. The alternative Ethiopian approach.....	238
6.5.4.2.2. The <i>Council of Constitutional Inquiry</i> and <i>House of the Federation</i> .....	242

<b>Chapter 7. Constitutional Accommodation of Ethnic Diversity at the Regional Level .....</b>	<b>249</b>
<b>7.1. Introduction.....</b>	<b>249</b>
<b>7.2. Constitution and accommodation of ethnic diversity in Amhara and Oromia .....</b>	<b>252</b>
7.2.1. Ethnic composition of the population .....	252
7.2.2. Territorial organisation.....	252
7.2.3. Regional institutional structure.....	253
7.2.3.1. The regional parliament .....	253
7.2.3.2. The regional government .....	255
7.2.3.3. The regional judicial structure .....	257
7.2.4. The institutional structure of the <i>Nationality Administration</i> and the Zone.....	259
7.2.4.1. The <i>Nationality Council</i> in Amhara .....	261
7.2.4.2. The <i>Administrative Council of the Nationality/</i> the executive organ of the Zone.....	262
7.2.5. The institutional structure of the district and the <i>Kebele</i> .....	264
7.2.6. Constitution and accommodation of ethnic diversity in Oromia and Amhara, an assessment.....	266
<b>7.3. Constitution and accommodation of ethnic diversity in Harar .....</b>	<b>269</b>
7.3.1. Ethnic composition of the population .....	269
7.3.2. Territorial organisation.....	270
7.3.3. Regional institutional structure.....	270
7.3.3.1. The regional parliament .....	270
7.3.3.2. The regional government .....	272
7.3.3.3. The regional judicial structure .....	273
7.3.4. Constitution and accommodation of ethnic diversity in Harar.....	274
<b>7.4. The constitutional accommodation of ethnic diversity in Benishangul – Gumuz and     Gambella .....</b>	<b>276</b>
7.4.1. Introduction.....	276
7.4.2. Geographical situation and ethnic features of Benishangul and Gambella .....	276
7.4.3. Territorial organisation.....	277
7.4.4. The regional institutional structure of Benishangul - Gumuz .....	278
7.4.4.1. The regional parliament .....	278
7.4.4.2. The regional government .....	281
7.4.4.3. The regional judicial structure .....	282
7.4.5. The institutional structure of the <i>Administration of Nationalities</i> .....	285
7.4.5.1. The <i>Council of Nationalities</i> .....	286
7.4.5.2. The <i>Council of Administration of Nationalities</i> .....	287
7.4.6. Benishangul – Gumuz and the accommodation of ethnic diversity.....	288
<b>7.5. Constitution and accommodation of ethnic diversity in the Southern region.....</b>	<b>291</b>
7.5.1. Ethnic composition of the population .....	291
7.5.2. The territorial organisation of the Southern region.....	291
7.5.3. The regional institutional structure .....	293
7.5.3.1. The regional parliament .....	293
7.5.3.1.1. The <i>State Council</i> .....	293
7.5.3.1.2. The <i>Council of Nationalities</i> .....	293
7.5.3.2. The regional government .....	300
7.5.3.3. The regional judicial structure .....	302

7.5.4. The institutional structure of the Zone/ <i>Special Wereda</i> .....	304
7.5.4.1. The Zonal/ <i>Special Wereda</i> council .....	304
7.5.4.2. The executive.....	306
7.5.5. The Southern region and the accommodation of ethnic diversity .....	307
<b>7.6. Regional accommodation of ethnic diversity: an overview .....</b>	<b>312</b>
<b>Chapter 8. Evaluation of the Constitutional Mechanisms .....</b>	<b>314</b>
<b>8.1. The right to secede .....</b>	<b>314</b>
<b>8.2. Evaluation of the federal structure.....</b>	<b>318</b>
8.2.1. The real autonomy of the regions .....	319
8.2.2. The protection of ethnic minorities .....	321
8.2.2.1. Formulation of the problem.....	321
8.2.2.2. The creation of new territorial entities.....	325
8.2.2.3. The attribution of non-territorial autonomy .....	328
8.2.2.4. Constitutional protection of minority rights .....	330
8.2.3. The institutional representation of ethnic groups .....	335
8.2.4. Conflict-solving mechanisms .....	341
<b>General Conclusion .....</b>	<b>345</b>
<b>Bibliography .....</b>	<b>357</b>

# **Inleiding**

## **Situering en afbakening van het onderzoek**

Dit onderzoek is gegroeid vanuit een aandacht voor het potentieel van gedecentraliseerde en federale structuren als constitutioneel mechanisme voor de accommodatie van etnische diversiteit.

Vele landen worden vandaag geconfronteerd met spanningen en conflicten waarbij etniciteit een belangrijke stimulerende factor is. Uitgaande van de premisse dat de staat het belangrijkste forum vormt voor de accommodatie van etnische diversiteit, stelt zich de vraag welke constitutionele mechanismen kunnen worden ontwikkeld om de etnische problematiek aan te pakken en tot een harmonieuze samenleving te komen.

In het verleden hebben veel regimes geoordeeld dat de uitbouw van een gecentraliseerde staatsstructuur de beste waarborg bood voor het verminderen van etnische tegenstellingen. Ook vandaag wordt de introductie van federale of gedecentraliseerde structuren vaak gezien als een voorbode van toenemende etnische spanningen en politieke instabiliteit. Daartegenover zijn er meer en meer politici en academici die de uitbouw van een gedecentraliseerde of federale staatsstructuur naar voren schuiven als één van de instrumenten om etnische conflicten op te vangen. Federale of gedecentraliseerde structuren kunnen zo leiden tot de vorming van meer vreedzame en stabiele multi-etnische samenlevingen en staten.

In West-Europa is er vandaag een duidelijke tendens, ook in traditioneel unitaire staten (zoals Frankrijk), om gedecentraliseerde of federale structuren uit te werken als constitutioneel/juridische strategie voor het oplossen en beheersen van etnische conflicten en spanningen. In Afrika daarentegen is de tegengestelde strategie dominant. Na de koloniale periode hebben vele Afrikaanse leiders, in hun pogingen een natie-staat naar Europees model uit te bouwen, de etnische problematiek benaderd door het voeren van een excessieve centralisatiepolitiek die gepaard ging met en ondersteund werd door de miskennis van de etnische diversiteit. Ook vandaag bestaat er slechts in weinig Afrikaanse staten een bereidheid tot echte decentralisatie en de aandacht voor de etnische verscheidenheid is doorgaans uiterst gering.

Zoals de meeste Afrikaanse staten, is ook Ethiopië een etnisch diverse staat. De Ethiopische bevolking wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid inzake religie (de traditionele orthodoxe kerk, protestanten, moslims, aanhangers van traditionele religies), taal (er zijn tientallen verschillende talen), cultuur, socio-economische activiteiten (pastoraal nomadisme, sedentaire landbouw) en bestuursstructuren. Die grote bevolkingsdiversiteit is, in tegenstelling tot wat geldt voor andere Afrikaanse staten, niet de resultante van koloniaal imperialistische ontwerpen, maar van een laat-19<sup>de</sup> eeuwse territoriale expansie van het traditionele keizerrijk van Abessinië. De creatie van de Ethiopische staat

door een proces van interne expansie gaf echter geen aanleiding tot een alternatieve strategie van natiebouw. Net zoals de leiders van de postkoloniale Afrikaanse staten, streefden ook de Ethiopische machthebbers gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw naar de creatie van één natie binnen de staat, niet door de erkenning van de nationale diversiteit, maar door de ontkenning en poging tot uitwissing ervan.

Tijdens het keizerlijke regime, dat duurde tot 1974, werd de etnische diversiteit van de Ethiopische bevolking niet weerspiegeld in de staatsstructuur en –instellingen. In de loop van de twintigste eeuw, tijdens het bewind van keizer Haile Selassie, groeide Ethiopië daarentegen uit tot een strak gecentraliseerde staat waarin van enig zelfbestuur voor etnische groepen geen sprake was. Niet alleen op politiek vlak, maar ook op cultureel en taalkundig vlak was er geen ruimte voor de expressie van etnische particulariteit. Er was in de Ethiopische maatschappij een duidelijke dominantie van één bepaalde etnische identiteit, namelijk de etnische identiteit van de heersende elite. Voor andere etnische identiteiten was in het keizerrijk geen plaats. Leden van andere etnische groepen dienden zich te assimileren aan de dominante groep. Hiertoe voerde het regime een actieve assimilatiepolitiek (bijvoorbeeld het verplichte gebruik van de dominante taal in de administratie en het onderwijs). Deze strategie resulteerde niet in een afname van het belang van etniciteit in de Ethiopische samenleving, wel integendeel. In de loop van de jaren zestig ontstonden een aantal rebellies waarbij het verzet tegen de etnische discriminatie een belangrijke mobiliserende factor was. Deze rebellies hebben zowel direct als indirect een belangrijke bijdrage geleverd tot de val van het keizerlijke regime in 1974.

Het door de val van het regime ontstane machtsvacuüm werd opgevuld door een comité gevormd binnen het leger. Dit militaire comité (of *Derg*), dat vanaf 1977 werd gecontroleerd door Mengistu Haile Mariam, beoogde een radicale transformatie van de Ethiopische staat en maatschappij waarbij het marxisme-leninisme als leidraad fungeerde. Marxistisch-leninistische theorieën over de ‘nationaliteiten-problematiek’ stimuleerden het Mengistu regime om een andere houding aan te nemen tegenover de etnische diversiteit. Die andere houding bleef uiteindelijk vooral beperkt tot het domein van de retoriek. In haar politieke programma erkende de *Derg* het recht op zelfbeschikking van alle Ethiopische nationaliteiten, maar van enige regionale autonomie was in de praktijk geen sprake. Ook voor taalkundige en culturele uitingen van diversiteit was onder de *Derg* weinig ruimte. De *Derg* werd van bij het begin van haar machtsovername dan ook in toenemende mate geconfronteerd met etnisch geïnspireerde rebellies. Het was trouwens een coalitie van op etnische basis georganiseerde bevrijdingsbewegingen die het Mengistu regime in mei 1991 ten val bracht. Hoe anders presenteerde zich het project van natiebouw dat door de nieuwe machthebbers werd geëntameerd. De nieuwe machthebbers, onder leiding van het EPRDF (*Ethiopian Peoples’ Revolutionary Democratic Front*), verklaarden radicaal te willen breken met het verleden en te streven naar de uitbouw van een nieuwe Ethiopische samenleving; een samenleving gebaseerd op vrijheid, gelijke rechten en vooral zelfbeschikking voor alle Ethiopische volkeren. De erkenning van Ethiopië’s etnische diversiteit werd het centrale thema in de politiek van het nieuwe regime. Het regime stelde een overgangperiode in waarin de nieuwe fundamenteën van de Ethiopische staat dienden te worden gelegd in de vorm van een grondwet. De overgangperiode steunde juridisch op

een Overgangshandvest, een tekst die fungeerde als interim grondwet in afwachting van de nieuwe op te stellen grondwet. Het Overgangshandvest bracht de nieuwe strategie van natie- en staatsopbouw tot uitdrukking door de toekenning van een recht op zelfbeschikking aan alle naties, nationaliteiten en volkeren (anders gezegd, etnische groepen) van de Ethiopische staat. Het recht op zelfbeschikking, zoals geformuleerd door het Overgangshandvest, impliceerde het recht op het beleven, uitdrukken en ontwikkelen van de eigen cultuur en taal. Verder impliceerde het een recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium. Al snel bleek dat die bepalingen uit het Overgangshandvest niet alleen een retorisch belang hadden. Al in het voorjaar van 1992 verdeelde het overgangsparlement de Ethiopische staat administratief in veertien regio's waarvan de grenzen werden vastgelegd op basis van het etnische criterium. Concreet betekende dit dat er bij het trekken van de regionale grenzen naar werd gestreefd om zo veel mogelijk etnisch homogene regio's tot stand te brengen. Die regio's kregen verregaande bevoegdheden zoals de bevoegdheid om regionale wetten en een regionale grondwet aan te nemen en de bevoegdheid om de regionale werktaal te bepalen. Hiermee gaf de wetgever concreet uiting aan het recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium van de etnische groepen. Aldus werden de fundamenteën gelegd van een gedecentraliseerde staatsstructuur op etnische basis. Een federale structuur was hiermee echter nog niet gecreëerd. Daarvoor was het wachten op de definitieve grondwet die op 8 december 1994 werd goedgekeurd door een grondwetgevende vergadering. In die grondwet werd een federale staatsstructuur op etnische basis uitgewerkt. De formele doelstellingen van die federale structuur kunnen worden afgeleid uit de preambule van de grondwet. Daar wordt aangegeven dat de federale structuur een raamwerk moet creëren waarbinnen de Ethiopische naties, nationaliteiten en volkeren hun recht op zelfbeschikking kunnen uitoefenen en waarbinnen zij tegelijkertijd worden gestimuleerd om tot een goede onderlinge samenwerking te komen. Met andere woorden de formele, grondwettelijke doelstelling van de federale structuur is de creatie van "eenheid in verscheidenheid". Hiertoe wordt het Ethiopische territorium ingedeeld in negen deelstaten (of regio's) en twee steden die onder rechtstreekse federale controle staan. Zoals de regio's die in de overgangperiode waren gecreëerd, zijn ook de negen gefedereerde entiteiten op etnische basis georganiseerd. Bepaalde etnische groepen beschikken hierdoor vandaag over een eigen deelstaat, maar de meeste groepen vormen een minderheid binnen een door een bepaalde groep gedomineerde deelstaat of wonen samen in een multi-etnische deelstaat. Ook deze niet-dominante groepen beschikken in vele gevallen over een eigen territoriaal-administratieve entiteit. Uit de bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het regionale niveau, vastgelegd in de grondwet, blijkt dat de deelstaten beschikken over belangrijke bevoegdheden zoals de bevoegdheid om een eigen grondwet aan te nemen. Hierdoor hebben deelstaten de constitutionele bevoegdheid om zelf vorm te geven aan de eigen administratieve en institutionele organisatie (en eventueel subregionale administratieve entiteiten voor bepaalde etnische groepen te creëren). De grondwet kent aan de deelstaten niet alleen uitgebreide vormen van zelfbestuur toe, maar voorziet ook in de mogelijkheid tot participatie aan het gezamenlijk, federaal bestuur. Zo bestaat het parlement uit twee kamers, waarvan de tweede kamer de vertegenwoordigende vergadering is van de deelstaten/etnische groepen.



Dit alles betekent niet dat de introductie van een federale structuur op etnische basis rimpelloos is verlopen. Contestatie van de nieuwe strategie van natie- en staatsopbouw was er al bij de introductie van het federalisme in het begin van de jaren 90, maar ook vandaag nog kan het etnisch federalisme geenszins op unanieme maatschappelijke goedkeuring rekenen. Zo was dit thema bij de laatste verkiezingen van mei 2005 nog het voorwerp van politiek debat tussen regering en delen van de oppositie.

De tegenstanders van de etnische federatie hanteren de argumenten die ook andere Afrikaanse leiders van de introductie van etnisch federale structuren doen afzien, namelijk dat etnisch federalisme, eerder dan etniciteit te accommoderen, leidt tot meer uitgesproken etnische identiteiten en inherente conflicten. Anderzijds zijn er ook strekkingen die voorstander zijn van de etnische federatie, maar die de Ethiopische overheid ervan beschuldigen elke reële werking ervan in de praktijk te belemmeren.

Beide kritieken vormen het vertrekpunt voor het voorliggend onderzoek. Het onderzoek beoogt een evaluatie van de Ethiopische constitutionele concepten en structuren vanuit hun capaciteit om de constitutionele doelstelling van eenheid in verscheidenheid te realiseren. Teneinde tot een nuttige evaluatie te komen worden de grondwettelijke bepalingen niet alleen getoetst op hun intrinsieke kenmerken, maar worden zij ook bestudeerd in verhouding tot de politieke realiteit.

#### Structuur van het onderzoek

Alvorens aan te vangen met de Ethiopische casestudie, moet een theoretisch raamwerk worden gecreëerd. Dit theoretisch raamwerk fungeert enerzijds als referentiekader dat toelaat de in het onderzoek gebruikte termen en concepten goed te begrijpen en te situeren. Tevens biedt dit de mogelijkheid de Ethiopische constitutionele keuzes te evalueren en mogelijke alternatieven aan te reiken. Anderzijds vormt het theoretische raamwerk een analysekader waardoor een gestructureerde casestudie mogelijk wordt. Het theoretisch raamwerk wordt gecreëerd in de eerste twee hoofdstukken van het onderzoek.

In hoofdstuk één wordt dieper ingegaan op de term etniciteit/etnische groep. Deze term staat natuurlijk centraal in het onderzoek. Hierboven werd reeds aangegeven dat het voorliggende onderzoek moet gesitueerd worden binnen de discussie over de capaciteit van gedecentraliseerde of federale structuren voor de accommodatie van etnische diversiteit. Het Ethiopische federalisme vormt een constitutionele strategie waarmee de Ethiopische machthebbers de problematiek van etniciteit benaderen door de incorporatie ervan in de staatsstructuur en –instellingen. In de sociaal-wetenschappelijke literatuur bestaat echter heel wat discussie over etniciteit. Meer bepaald bestaan verschillende visies over de oorsprong van etniciteit en deze kunnen in drie scholen worden ingedeeld: de primordialistische, constructivistische en instrumentalistische school. De drie scholen worden in het eerste hoofdstuk beknopt toegelicht en hun respectieve visies gebruikt als uitgangspunt voor het formuleren van een ‘werkvisie’ op etniciteit in Ethiopië. Teneinde deze werkvisie feitelijk te ondersteunen, wordt in het eerste hoofdstuk eveneens een eerste

overzicht gegeven van de historische en politieke elementen die een verklaring bieden voor het huidige belang van etniciteit in de Ethiopische maatschappij. Dit overzicht wordt beknopt gehouden daar de verschillende constituerende elementen van etniciteit in Ethiopië doorheen de ganse studie aan bod komen. Het eerste hoofdstuk wordt afgesloten met een lijst van de verschillende etnische groepen in Ethiopië.

Het tweede hoofdstuk plaatst federalisme als één van de mechanismen voor de accommodatie van etnische diversiteit in een continuüm van constitutionele mechanismen die de staat ter beschikking staan. In het hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen negatieve en positieve mechanismen. Bij negatieve mechanismen wordt de etnische diversiteit in de staat genegeerd en eventueel onderdrukt. Bij een positieve houding wordt de etnische diversiteit op zijn minst erkend en eventueel geïncorporeerd in de staatsinstellingen. Daar het Ethiopische federalisme een duidelijke toepassing is van een positieve houding, zijn het vooral de positieve mechanismen die in het hoofdstuk worden beschreven. De selectie van mechanismen is de resultante van een gecombineerde studie en dus bevruchting van algemene theoretische werken en de Ethiopische casus. De mechanismen die aan bod komen zijn de bescherming van culturele en taalrechten, gewaarborgde vertegenwoordigingsrechten en autonomie. Federalisme wordt in het onderzoek als een concrete vorm van autonomie beschouwd. Na de bespreking van de positieve mechanismen en van de plaats van federalisme hierin, wordt de aandacht gericht op een grondiger studie van federalisme. Het begrip en de basiskenmerken worden toegelicht en beschreven waarna dieper wordt ingegaan op de relatie tussen federalisme en de accommodatie van etniciteit. Een belangrijke opmerking is dat er geen automatische associatie tussen federalisme en accommodatie van etnische diversiteit mag worden aangenomen. In vele landen heeft de federale staatsstructuur helemaal niets te maken met de ambitie om de etnische diversiteit binnen de maatschappij te incorporeren in de staatsstructuur en -instellingen. Deze categorie federaties wordt aangeduid met de term nationale federaties. Daarnaast zijn er ook multinationale of etnische federaties waar de grenzen van de gefedereerde entiteiten bepaald worden op basis van het vestigingsgebied van etnische groepen. Het Ethiopische model is evident een toepassing van deze laatste categorie. Hierboven werd er al op gewezen dat er vandaag in West-Europa een tendens is om federale structuren te gebruiken als mechanisme voor de accommodatie van etnische diversiteit. België is hiervan uiteraard een goed voorbeeld, maar ook in het Verenigd Koninkrijk, Spanje en zelfs in het traditioneel unitaire Frankrijk kan deze evolutie worden waargenomen. In Afrika daarentegen is het wantrouwen tegenover etnisch federale structuren nog altijd bijzonder groot. Dit maakt het Ethiopische model dan ook heel bijzonder. De negatieve en positieve houdingen tegenover etnisch federalisme worden ondersteund door verschillende argumenten en contra-argumenten die in hoofdstuk twee worden weergegeven. Op basis van deze argumenten worden een aantal mechanismen geselecteerd die het succes van etnische federaties (wat wordt bepaald door de mate waarin zij erin slagen om de centrale doelstelling van eenheid in verscheidenheid te realiseren) determineren. Vijf punten werden weerhouden en deze punten vormen een belangrijke leidraad bij de evaluatie van het Ethiopische federalisme. Het tweede hoofdstuk wordt

afgesloten met een vooruitblik op de wijze waarop het Ethiopische federalisme in het onderzoek zal worden bestudeerd.

In het derde en vierde hoofdstuk wordt de noodzakelijke historisch-politieke achtergrond-informatie geboden. Zoals hierboven al aangegeven, is het immers een prioritaire doelstelling van het voorliggend onderzoek om de Ethiopische constitutionele opties in hun reële maatschappelijke context te analyseren en te evalueren. Het derde en vierde hoofdstuk zijn respectievelijk gewijd aan de keizerlijke periode ( -1974) en de periode van de socialistische militaire dictatuur (1974-1991). Met dit historisch-politiek overzicht wordt beoogd aan te tonen dat de beslissing om in Ethiopië een federale structuur op etnische basis tot ontwikkeling te brengen niet in een vacuüm is genomen. Deze beslissing moet gezien worden als een reactie op bepaalde historische ontwikkelingen en vooral als de emanatie van het politieke programma dat de nieuwe machthebbers vanaf 1991 (voornamelijk, doch aanvankelijk zeker niet uitsluitend, het EPRDF) tijdens de keizerlijke en vooral socialistische periode hadden aangenomen en verfijnd.

In het vijfde hoofdstuk wordt vooreerst beoogd een overzicht te geven van de politieke ontwikkelingen vanaf mei 1991 (het moment van de machtsovername door het EPRDF) tot vandaag. Tot voor kort was het centrale kenmerk van die politieke evolutie de uitbouw en consolidatie van een EPRDF dominantie zowel op federaal, regionaal als lokaal niveau. Dit proces van machtsconcentratie wordt geïllustreerd aan de hand van een studie van de verschillende lokale, regionale en federale verkiezingen die sinds 1991 werden georganiseerd. De kwalificatie ‘tot voor kort’ duidt er echter op dat recent een ander element centraal is komen te staan in het Ethiopische politieke landschap, namelijk het groeiende belang van de oppositiepartijen. Tot voor de verkiezingen voor het federale parlement en de regionale parlementen van mei 2005 domineerde het EPRDF zowel het federale parlement als alle regionale parlementen. De machtspositie van het EPRDF bleek vrij immuun voor externe oppositie; de oppositiepartijen beschikten slechts over een handvol zetels in de verschillende parlementen. De grootste bedreiging voor het EPRDF leek de laatste jaren vooral te komen van interne spanningen binnen het front zelf. In de periode voorafgaand aan de verkiezingen van 2005 was er evenwel een ongeziene politieke activiteit. De EPRDF overheid besteedde bijzonder veel aandacht aan deze verkiezingen en verklaarde haar engagement om ze democratisch te laten verlopen. De oppositiepartijen kregen en grepen de kans om met leidende figuren van het EPRDF in debat te treden en om campagne te voeren op de staatstelevisie. Hierdoor groeide de geloofwaardigheid van de oppositie, een proces dat verder werd versterkt door de creatie van twee sterke bewegingen uit een voorheen sterk gefragmenteerde oppositie. Binnen die context ontstond bij waarnemers de hoop dat de nieuw samengestelde parlementen zouden uitgroeien tot fora voor een waarlijk politiek debat, wat een echte revolutie in de Ethiopische parlementaire geschiedenis zou hebben betekend. De gebeurtenissen die zich in de nasleep van de verkiezingen hebben voorgedaan, en die in hoofdstuk vijf grondig zullen worden besproken, hebben die hoop echter fel doen verzwakken. In dit verband wil ik even terugkomen op de onderzoeksdoelstelling om de Ethiopische constitutionele bepalingen in

samenhang met de reële politieke context te bestuderen. De politieke context die in het onderzoek zal worden betrokken is de politieke context van voor de verkiezingen van mei 2005. Het veldonderzoek in Ethiopië werd afgerond enkele maanden voor deze verkiezingen. Daarenboven is de politieke context op het ogenblik van schrijven (bijna een jaar na de verkiezingen) helemaal niet duidelijk. Wel duidelijk is dat het Ethiopische politieke proces zich in een overgangperiode bevindt, waarvan het vervolg slechts door speculatie kan worden geschetst.

In het vijfde hoofdstuk wordt eveneens aandacht besteed aan de hervormingen van de Ethiopische staatsstructuur tijdens de overgangperiode, dus tot aan de inwerkingtreding van de grondwet in augustus 1995. Deze hervormingen creëerden een wettelijk kader voor een gedecentraliseerde staatsstructuur op etnische basis en gaven aldus de weg aan die in de grondwet van 1995 zou leiden naar de ontwikkeling van een op etnische basis georganiseerde federale staat. In het vijfde hoofdstuk wordt tenslotte ook stilgestaan bij het grondwetgevend proces dat resulteerde in de goedkeuring van de nieuwe grondwet op 8 december 1994.

In het zesde hoofdstuk staat de analyse van de grondwet van 1995 centraal. Het onderzoek spitst zich toe op de grondwettelijke bepalingen waarin de aandacht voor de etnische diversiteit tot uitdrukking komt, met andere woorden op die bepalingen waarmee de grondwetgever de doelstelling van eenheid in diversiteit poogt te realiseren. Concreet betekent dit dat uitvoerig aandacht wordt besteed aan het recht op zelfbeschikking als kernpunt van het Ethiopische federalisme, aan de etnisch-territoriale staatsorganisatie, aan de verdeling van bevoegdheden tussen het federale en het regionale niveau, aan de federale institutionele organisatie (met bijzondere aandacht voor de rol van de tweede kamer, de organisatie van de rechterlijke macht en het mechanisme voor grondwetsinterpretatie).

Het zevende hoofdstuk behandelt een thema waaraan tot op heden weinig tot geen aandacht is besteed in het onderzoek van het Ethiopische federalisme, namelijk de interne staatsstructuur van de regio's. In het voorliggende werk wordt betoogd dat met het oog op een nuttige evaluatie van de capaciteit van de federale structuur om etnische diversiteit en conflicten te incorporeren en te reguleren, een onderzoek van het federale niveau niet volstaat. Eén van de kenmerken van de Ethiopische federatie is precies de constitutieve autonomie van de regio's van de federatie of, met andere woorden, de bevoegdheid om hun eigen interne grondwet aan te nemen. Dit impliceert dat elk van de negen regio's het recht heeft om de eigen interne staatsstructuur te ontwikkelen, zij het binnen een minimum federaal kader. Hieruit volgt dat de Ethiopische federale structuur alleen dan kan leiden tot eenheid in verscheidenheid wanneer niet alleen de staatsstructuur op het federale niveau, maar ook de regionale staatsstructuren in staat zijn om die doelstelling te realiseren. Het onderzoek zal immers duidelijk maken dat, in weerwil van de etnisch-territoriale strategie die bij het trekken van de regionale grenzen werd gevolgd, geen enkele deelstaat etnisch homogeen is. De etnische diversiteit die de Ethiopische maatschappij kenmerkt op federaal niveau komt dus eveneens voor – in mindere of meerdere mate – binnen de deelstaten. Om

evidente praktische redenen is het onmogelijk alle deelstaten te behandelen zodat een selectie van deelstaten werd gemaakt volgens het criterium bevolkingsdiversiteit.

Het achtste hoofdstuk omvat een evaluatie van de perspectieven van de federale structuur. Deze evaluatie betreft zowel de constitutionele en institutionele mechanismen die doorheen de tekst zijn bestudeerd als de politieke en maatschappelijke factoren die de werking van de formele mechanismen beïnvloeden.

In het besluit wordt tenslotte een overzicht gegeven van de belangrijkste onderzoeksresultaten.

### **Methodologie**

Het onderzoek is uitgebouwd op basis van studie van Ethiopische (grond)wetgeving, op basis van literatuurstudie en op basis van talrijke gesprekken/interviews met Ethiopische en in Ethiopië gespecialiseerde deskundigen en met lokale Ethiopische ambtenaren en politici.

De onderzoeksactiviteiten vonden plaats zowel in Europa als in Ethiopië. Hieronder wordt eerst een overzicht gegeven van de onderzoeksactiviteiten in Europa om daarna de activiteiten in Ethiopië te bespreken.

### **Onderzoek in Europa**

De literatuurstudie in Europa begon met het verzamelen en bestuderen van de informatie in de bibliotheken van de Universiteit Gent. Hiervoor werd vooral gebruik gemaakt van de bibliotheek Niet-westers Recht, van de bibliotheek Studie van de Derde Wereld en van de centrale universiteitsbibliotheek (Rozier). Tevens werden documenten verzameld in de bibliotheek van het Afrika-studiecentrum in Leiden. Voor het vervolledigen van de literatuurselectie is beroep gedaan op uitvoerige *online* consultaties van databanken in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

De selectie van literatuur bestond uit twee categorieën.

De eerste categorie omvatte algemene juridische, politicologische en antropologische teksten die moesten toelaten de Ethiopische casestudie theoretisch te kaderen en te onderbouwen (wat vooral gebeurt in de hoofdstukken 1 en 2). Een belangrijke aanvulling van deze eerste categorie bronnen werd gerealiseerd tijdens een studieverblijf aan het *Institute of Federalism* te Fribourg, Zwitserland, van 26 juli tot 6 augustus 2004.

De tweede categorie bronnen bestond uit Ethiopië-specifieke werken. Het ging voornamelijk om historische, politicologische en antropologische werken. Deze werken maakten de redactie mogelijk van de historische hoofdstukken 3 en 4 en van hoofdstuk 5 over de recente politieke evolutie. Voor de hoofdstukken 3 en 4 over respectievelijk de keizerlijke en de socialistische periode kon ik putten uit een omvangrijke literatuur. Daar het niet de bedoeling was om een algemene Ethiopische geschiedenis te schrijven, moest ik uit het grote aanbod van informatie wel deze elementen selecteren die functioneel waren

voor de casestudie. Ook voor hoofdstuk 5 was relatief veel literatuur beschikbaar, al waren er bepaalde lacunes (zo was er weinig informatie over de staatsrechtelijke evolutie tijdens de overgangsperiode en over het grondwetgevend proces) en was de informatie vaak fragmentarisch. De meest recente politieke ontwikkelingen konden zonder problemen worden gevolgd dankzij het internet.

Voor de hoofdstukken 6,7 en 8 (de hoofdstukken over Ethiopisch grondwettelijk recht) was echter weinig tot bijzonder weinig literatuur beschikbaar en moest ik dan ook in belangrijke mate steunen op een eigen interpretatie van de Ethiopische (grond)wetgeving. De Ethiopische federale grondwet en de belangrijkste federale wetten konden worden verzameld in de juridische bibliotheek van het ministerie van buitenlandse zaken en op de website van het Ethiopische parlement.

Naast het verzamelen en bestuderen van literatuur en (grond)wetgeving werden ook talrijke gesprekken gehouden en discussies gevoerd met Ethiopische academici in België en daarbuiten. Deze gesprekken en discussies vonden plaats op internationale conferenties (zoals de *International Conference of Ethiopian Studies* van 21 tot 25 juli 2003 in Hamburg en de studiedag *Ethnicity, New Laws and Decentralisation in Ethiopia*, georganiseerd op 21 februari 2004 in Gent). Daarnaast waren er voortdurende contacten met Ethiopische academici in België en met de docenten van de rechtsfaculteit van Mekelle, Tigray, in het kader van een samenwerkingsproject met de Universiteit Gent. Deze talrijke contacten maakten het mogelijk bepaalde inzichten en onderzoeksresultaten te verdiepen, te toetsen, te actualiseren en zo nodig te wijzigen.

### Onderzoek in Ethiopië

Het is duidelijk dat een grondige studie van de Ethiopische casus niet kon gebeuren vanuit Europa alleen. Bepaalde documenten, informatie en inzichten konden alleen maar verkregen worden in Ethiopië zelf.

In het kader van het onderzoek werden dan ook vijf studiebezoeken aan Ethiopië gebracht:

December – januari 2001-2002

December – januari 2002-2003

Augustus 2003

April 2004

Februari-maart 2005.

Een eerste doelstelling van deze studiebezoeken was het verwerven van een concreet zicht op het land en de diverse bevolkingsgroepen. Hiertoe reisde ik uitvoerig in vijf van de negen deelstaten (meer bepaald in Tigray, Amhara, Oromia, de Zuidelijke deelstaat en Benishangul-Gumuz). Met het bezoek aan de deelstaten en dan in het bijzonder met het bezoek aan de Zuidelijke deelstaat met zijn etnisch bijzonder diverse bevolking, groeide de overtuiging van de noodzaak om in het onderzoek niet alleen de federale, maar ook de

regionale constitutionele documenten te betrekken. Het veldonderzoek in Ethiopië werd dan ook gericht op twee elementen, namelijk de federale en de regionale constitutionele mechanismen voor de accommodatie van etnische diversiteit.

Zoals gezegd kon ik de federale grondwet en verschillende federale wetten vinden in België. Meer recente federale wetgeving werd verzameld in Addis Abeba ofwel door mezelf tijdens de opeenvolgende bezoeken ofwel door een Ethiopische contactpersoon. Dankzij de Ethiopische contactpersoon bleef ik daarenboven steeds op de hoogte van de meest recente, voor het onderzoek relevante, wetgeving.

De verschillende bezoeken aan Ethiopië maakten het ook mogelijk om het beperkte aantal rechtsgeleerde commentaren over het federale grondwettelijk recht aan te vullen. Heel wat rechtsgeleerde commentaren werden gevonden in de bibliotheken van de *Addis Ababa University* en het *Ethiopian Civil Service College*, meestal onder de vorm van ongepubliceerde papers geschreven door docenten en studenten. Ook door de contacten met rechtsprofessoren van beide instellingen en met medewerkers van het federale *Ministry of Federal Affairs* kon ik interessante ongepubliceerde papers verkrijgen. Papers werden tenslotte verzameld tijdens de participatie aan de internationale conferentie *Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia*, georganiseerd van 14 tot 16 april 2004 in Addis Abeba.

Tijdens de bezoeken kon ik de informatie over het federale grondwettelijk recht ook aanvullen door verschillende formele interviews met federale politici en ambtenaren (er werden onder meer interviews afgenomen van de *State Minister of Federal Affairs* en van de secretaris-generaal van het *House of the Federation*, de tweede kamer van het parlement) en door uitvoerige informele gesprekken en discussies met docenten van de rechtsfaculteiten van de *Addis Ababa University* en het *Civil Service College*.

Is de beschikbare literatuur over het federale grondwettelijk recht beperkt, over het regionale grondwettelijk recht bestaat zo goed als geen literatuur. De studie van de regionale constitutionele mechanismen steunt dan ook bijna uitsluitend op de eigen analyse van de regionale (grond)wettelijke bepalingen. Om financiële en praktische redenen en uit veiligheidsoverwegingen besliste ik om het onderzoek toe te spitsen op vijf van de negen deelstaten: Amhara, Oromia, Harar, de Zuidelijke deelstaat en Benishangul – Gumuz. Niet alleen is over het regionale grondwettelijk recht nauwelijks literatuur beschikbaar, de regionale (grond)wettelijke documenten zelf kennen daarenboven een erg beperkte verspreiding. De grondwetten van Amhara, Oromia en Harar heb ik uiteindelijk kunnen vinden in Addis Abeba. De studie van de Oromia grondwet werd aangevuld met een bezoek aan het administratieve centrum van de Oromia regio, gelegen in Addis Abeba. Daar sprak ik met regionale beleidsverantwoordelijken en kon ik de hand leggen op bijkomende regionale wetgeving. Tevens werden interviews afgenomen van rechters van het Oromia *Supreme Court*. De (grond)wetten van de Zuidelijke deelstaat en van Benishangul-Gumuz kon ik verkrijgen in de respectieve hoofdsteden van beide regio's.

In de Zuidelijke deelstaat werd de grondwettelijke studie aangevuld met tal van interviews met regionale en Zonale ambtenaren en politici. Het grootste deel van het veldwerk in de

Zuidelijke deelstaat werd verricht in Awassa, de regionale hoofdstad. Ik bezocht er verschillende federale en Zonale instellingen (de instellingen van de Sidama Zone zijn ook gevestigd in Awassa). Hierbij sprak ik onder meer met de *Speaker* en *Deputy Speaker* van (de eerste kamer van) het parlement en met de *Deputy Speaker* van de tweede kamer van het parlement. Ik nam tevens een interview af van de vice-voorzitter van het Zuidelijke *Supreme Court*. Op Zonaal niveau sprak ik onder meer met de *Chief Administrator* (het hoofd van de Zonale regering) en *Deputy Chief Administrator* van de Sidama Zone. Deze contacten maakten het mogelijk een beter zicht te krijgen op de concrete werking van de constitutionele instellingen.

In Benishangul – Gumuz werd het grootste deel van het veldwerk eveneens verricht in de regionale hoofdstad Assosa. Ook daar nam ik interviews af van verschillende regionale functionarissen, waaronder de regionale president. Het is dankzij de vlotte medewerking van deze laatste dat ik alle gewenste informatie over de regionale administratie en instellingen kon verkrijgen.



# **Hoofdstuk 1. Etnische diversiteit: begrip, kenmerken en situering binnen Ethiopië**

## **1.1. Etnische diversiteit: begrip en kenmerken**

In de inleiding werd al herhaaldelijk gebruik gemaakt van de termen etnisch, etnische diversiteit, etnische groepen, enz. Vooraleer in hoofdstuk 2 over te gaan tot een studie van de constitutionele mechanismen die de staat ter beschikking staan ter accommodatie van de etnische diversiteit in de samenleving is het essentieel stil te staan bij wat nu eigenlijk wordt bedoeld met ‘etniciteit’. In de antropologische en politicologische literatuur vinden we omvangrijke en diepgaande studies over dit concept en ermee verwante termen zoals natie, nationaliteit, nationalisme. Dit hoofdstuk beoogt echter geen conceptuele vernieuwing of uitdieping, maar wil enkel een werkdefinitie aanreiken, wil met andere woorden aangeven hoe ‘etniciteit’ in het voorliggend onderzoek wordt begrepen, zowel in het theoretische raamwerk als in de analyse van de Ethiopische casus. Dit hoofdstuk bestaat dan ook uit twee delen. Het eerste deel begint met een studie van de oorsprong van etniciteit. In de literatuur bestaan hierover verschillende, soms radicaal tegengestelde, opvattingen. De verschillende opvattingen worden in grote lijnen weergegeven en er wordt hierbij getracht de uiteenlopende visies met elkaar te verzoenen teneinde ‘etniciteit’ omvattend te kunnen benaderen. Na aldus de componenten van het etnische element theoretisch te hebben weergegeven, wordt kort ingegaan op het reële belang hiervan in onze hedendaagse maatschappij. Wat betekent etnische diversiteit vandaag, wat is de mondiale proliferatie ervan en hoe wordt ermee omgegaan? Omwille van het thema van dit onderzoek wordt hierbij in het bijzonder stilgestaan bij het belang van etnische diversiteit in Afrika. In het tweede deel van dit eerste hoofdstuk wordt dan overgegaan tot de studie van ‘etniciteit’ in Ethiopië. Er wordt een eerste indicatie gegeven van de contextuele factoren die een impact hebben op het belang van etniciteit in de Ethiopische samenleving. Tevens wordt een overzicht gegeven van de verschillende etnische groepen. Dit laatste punt schetst dan meteen het terrein dat door de constitutionele mechanismen wordt bestreken.

In haar omvangrijke en uitstekende studie over etniciteit in Ethiopië merkt Sarah Vaughan op dat etniciteit in veelvuldige betekenissen wordt gebruikt: “*‘Ethnicity’ remains a mobile term, meaning different things to different people*”.<sup>1</sup> Toch lijkt er in de literatuur overeenstemming over de opvatting dat etniciteit zowel een objectieve als subjectieve component omvat. Voor K. Henrard gaat het om een “*psychological reality that can be manipulated in view of certain political aspirations but for which certain objective cultural features are also required*”.<sup>2</sup> Etniciteit is subjectief daar het gaat om “*identification or a*

---

<sup>1</sup> S. VAUGHAN, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh, 2003.

<sup>2</sup> K. HENRARD, *The interrelation between individual human rights, minority rights and the right to self-determination for an adequate minority protection*, Leuven, doctoraat Katholieke Universiteit Leuven, 1999, 55.

*sense of belonging to a particular ethnic group*".<sup>3</sup> Tegelijk is het ook objectief daar het gevoelen te behoren tot een bepaalde etnische groep enkel kan ontstaan indien het gebaseerd is op objectief waarneembare elementen zoals taal, cultuur, religie, gelaatskleur en andere fysieke kenmerken.<sup>4</sup> Maar wat is nu de oorsprong van etniciteit, hoe wordt etniciteit een factor van betekenis in de samenleving? Een inzicht hierin is een belangrijke voorwaarde voor een evaluatie van de constitutionele mechanismen voor de accommodatie van etnische diversiteit in een bepaalde staat. Toegespitst op Ethiopië betekent dit dat een beoordeling van en het formuleren van mogelijke alternatieven voor de Ethiopische federale staatsstructuur maar mogelijk zijn op basis van een inzicht in de evolutie van etniciteit in de Ethiopische samenleving. Over de oorsprong van etniciteit bestaan in de sociaal-wetenschappelijke literatuur verschillende visies die in drie scholen kunnen worden ondergebracht: de primordialistische, de constructivistische en de instrumentalistische school.<sup>5</sup> De drie scholen worden hieronder kort besproken en vervolgens zal een eigen "werkvisie" op etniciteit worden uiteengezet, gebaseerd op de studie van etniciteit in Ethiopië.

Aanvankelijk domineerde de **primordialistische** school. Deze school ging ervan uit dat etniciteit een primordiaal kenmerk was van de samenleving. Dit houdt in dat de samenleving van nature bestaat uit diverse etnische groepen en dat elk individu deel uitmaakt van een dergelijke groep. De primordialisten beschouwen etnische groepen als quasi-biologische entiteiten.<sup>6</sup> Volgens hen hebben primordiale banden de mensheid altijd verdeeld en zullen ze dat ook altijd blijven doen.<sup>7</sup> De verschillende groepen zijn van elkaar gescheiden door culturele factoren zoals taal, cultuur en traditie, maar ook door biologische kenmerken zoals een gemeenschappelijke afstamming. De grenzen van de etnische groepen zijn tevens vast en onveranderlijk. Het individu behoort tot een bepaalde etnische groep en dit voor altijd; hij kan daar niets aan veranderen en kan bijvoorbeeld niet toetreden tot een andere groep.<sup>8</sup> Toegepast op Ethiopië zou dit dan betekenen dat iemand die geboren is als Oromo of Tigrayer dat ook de rest van zijn/haar leven zou blijven.

De **constructivistische** school betwist het onveranderlijke karakter van etniciteit. Zoals de naam al aangeeft, beklemtoont deze denkrichting de constructie van etniciteit door de samenleving. Etniciteit is geen quasi-natuurlijk gegeven, maar een sociale constructie. Dit impliceert dat etnische identiteiten niet vast en onveranderlijk zijn, maar kunnen wijzigen onder invloed van maatschappelijke evoluties.<sup>9</sup> D. A. Lake en D. Rothchild illustreren dit

---

<sup>3</sup> P. Q. YANG, *Ethnic Studies – Issues and Approaches*, New York, State University of New York Press, 2000, 40.

<sup>4</sup> C. YOUNG, *Revisiting Nationalism and Ethnicity in Africa*, James S. Coleman Memorial Lecture Series, UCLA International Institute, 2004; R. STAVENHAGEN, *The Ethnic Question*, Tokio, The United Nations University, 1990, 1; Y. GHAI, "Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis" in Y. GHAI (ed.), *Autonomy and Ethnicity – Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, (1) 4.

<sup>5</sup> P. Q. YANG, *o.c.*, 41 - 42.

<sup>6</sup> A. WALRAET, *Inkatha en het Zulu nationalisme*, Gent, Academia Press, 1999, 16.

<sup>7</sup> S. VAUGHAN, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh, 2003.

<sup>8</sup> P. Q. YANG, *o.c.*, 42; D. A. LAKE en D. ROTHCHILD, *Ethnic Fears and Global Engagement: The International Spread and Management of Ethnic Conflict*, University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation, 1996.

<sup>9</sup> A. WALRAET, *o.c.*, 29; D. A. LAKE en D. ROTHCHILD, *o.c.*

met het voorbeeld van Joegoslavië. Tijdens het bestaan van de Joegoslavische federatie was er een ontwikkeling in de richting van een Joegoslavische identiteit. De burgeroorlog en de opsplitsing van de federatie in verschillende onafhankelijke republieken zoals Servië en Kroatië had tot gevolg dat mensen teruggrepen naar hun oorspronkelijke (Kroatische, Servische, ...) identiteit.<sup>10</sup> Ook in Ethiopië heeft de constructie van een federale structuur op etnische basis een wijziging van etnische identiteiten teweeggebracht. Een goed voorbeeld hiervan vormt de Silte etnische groep. De Silte werden traditioneel beschouwd als behorende tot de Gurage etnische groep. Onder invloed van de etnische heroriëntatie van de staatsstructuur, gingen de Silte zich echter als aparte etnische groep profileren en de oprichting eisen van een 'eigen' op etnische basis georganiseerde administratieve entiteit.<sup>11</sup> Dit illustreert dat de introductie van een federale structuur op etnische basis in Ethiopië een proces van etnogenese in de hand heeft gewerkt; een voorbeeld van sociale constructie van etniciteit. Uiteraard zal op dit element verder in de tekst worden teruggekomen.

Ook voor de **instrumentalistische** school is etniciteit variabel. De instrumentalisten beklemtonen echter niet de sociale constructie, maar wel de sociaal-politieke functie van etniciteit.<sup>12</sup> Etniciteit heeft een instrumentele functie, daar het gebruikt wordt om bepaalde politieke en economische voordelen te verwerven.<sup>13</sup> Mensen identificeren zich met een bepaalde etnische identiteit wanneer hun dat voordelen oplevert. Ook in het hedendaagse Ethiopië is het duidelijk dat etniciteit gestimuleerd wordt door de ambitie bepaalde politieke en de ermee verbonden economische voordelen te verwerven. Volgens de instrumentalistische visie is het bestaan van etniciteit dus afhankelijk van de bruikbaarheid ervan.<sup>14</sup> Het is duidelijk dat bepaalde omstandigheden van politieke en economische achterstelling mobiliserend kunnen werken bij de ontwikkeling van etniciteit, maar het is anderzijds evenzeer duidelijk dat dit geen alomvattende verklaring voor het fenomeen etniciteit biedt. De instrumentalistische school gaat ervan uit dat etniciteit gedragen en voortgestuwd wordt door rationele overwegingen, maar het lijkt me duidelijk dat etniciteit ook niet – rationele aspecten vertoont. Het Vlaamse nationalisme bijvoorbeeld wordt ongetwijfeld geschraagd door rationele politieke en economische overwegingen, maar heeft ook meer 'mystieke' kenmerken die teruggrijpen naar een geïdealiseerde, vermeend gemeenschappelijke cultuur en traditie.

Uit het voorgaande blijkt al impliciet dat de studie van etniciteit in Ethiopië geen exclusieve bevestiging van één van de scholen oplevert. Zonder al te veel vooruit te lopen op wat in volgende hoofdstukken uitvoerig wordt behandeld, kan hier toch al gezegd worden dat de verklaring voor etniciteit in Ethiopië te vinden is in een combinatie van primordiale, constructivistische en instrumentalistische factoren. Etniciteit in de Ethiopische samenleving wordt uiteraard bepaald door primordiale kenmerken zoals verschillende talen en culturele tradities. Tegelijk is het zo – zoals hierboven al aangestipt –

---

<sup>10</sup> D. A. LAKE en D. ROTHCHILD, *o.c.*

<sup>11</sup> T. VIRCOULON, "Ethiopie: les risques du fédéralisme", *Afrique contemporaine* N° 174, 1995, (35) 45. De problematiek rond de Silte zal verder in het onderzoek uitvoerig worden besproken.

<sup>12</sup> A. WALRAET, *o.c.*, 24.

<sup>13</sup> E. POLUHA, "Ethnicity and Democracy – A Viable Alliance?" in M.A. MOHAMED SALIH en J. MARKAKIS (eds.), *Ethnicity and the State in Eastern Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1998, (30) 33.

<sup>14</sup> P. Q. YANG, *o.c.*, 46.

dat de politieke en constitutionele ontwikkelingen binnen de Ethiopische staat een belangrijke invloed hebben (gehad) op de evolutie van etnische identiteiten. Tenslotte is het duidelijk dat bepaalde etnische identiteiten worden gebruikt om politieke en de ermee samenhangende economische voordelen te verkrijgen. De invloed van de drie factoren zal doorheen de ganse studie blijken.

Welke visie men ook heeft over de oorsprong van etniciteit, het is voor vele staten een realiteit waarmee zij terdege rekening moeten houden. De meeste staten ter wereld worden geconfronteerd met een bevolking die verschillende talen spreekt, verschillende culturele tradities heeft en verschillende religies aanhangt; kortom de meeste staten hebben een multi-etnische bevolking. De staten worden verplicht hiertegenover een beleid te ontwikkelen, daar vele conflicten, waarbij zij betrokken zijn een duidelijke etnische component bevatten. Ook vandaag nog zijn er vele landen waarin etnische conflicten de interne orde en vrede verstoren. In het Westen kan bijvoorbeeld gewezen worden op de strijd van de Basken, op het conflict in Noord-Ierland, op de acties van Corsicaanse nationalist. In Oost - Europa is de herinnering aan de bloedige conflicten in de nasleep van de dismembratio van de Joegoslavische federatie nog heel levendig. Trouwens, nog steeds blijven in die regio bepaalde twistpunten latent aanwezig (denken we maar aan de complexe mechanismen van machtsdeling in Bosnië-Herzegovina). Daarnaast zorgen ook vele niet-gewelddadige etnische conflicten voor heel wat interne moeilijkheden. Hier kan gewezen worden op de problematiek rond Québec en op de voortdurende spanningen tussen Vlamingen en Walen. Gelet op het onderwerp van dit onderzoek richten we hier de aandacht op de problematiek van etniciteit in Afrika. Deze problematiek heeft in Afrika een bijzonder belang. Niet alleen worden bijna alle Afrikaanse landen gekenmerkt door een grote etnische diversiteit, zij werden of worden tevens bijna allemaal geconfronteerd met etnisch geïnspireerde of gerelateerde conflicten (voorbeelden zijn Kameroen, Nigeria, Rwanda, Burundi, Kenia, Ethiopië). Ter verklaring hiervan is het belangrijk even stil te staan bij de historische evolutie van etniciteit in Afrika.

Hoewel de taalkundige, culturele en religieuze diversiteit evident al aanwezig waren in de prekoloniale periode, heeft de kolonisatie wel geleid tot meer geprononceerde etnische identiteiten en dus tot een groter gewicht van etniciteit. Het trekken van de koloniale grenzen gebeurde zonder aandacht voor het leefgebied van de etnische groepen en had dan ook tot gevolg dat bestaande etnische groepen over verschillende territoriale entiteiten werden verdeeld. Tevens werden andere groepen die voorheen niet of nauwelijks met elkaar te maken hadden onder hetzelfde administratieve dak (binnen dezelfde kolonie) gebracht.<sup>15</sup> Binnen de kolonie legde de kolonisator daarenboven de nadruk op de tribale diversiteit; de kolonisator zag de Afrikaanse samenleving als samengesteld uit diverse tribale groepen en handelde vanuit deze optiek. C. Young formuleert het als volgt: “*an ethnic template was placed upon the territory*”.<sup>16</sup> De kolonisator interfereerde met de prekoloniale processen van etnische groepsvorming en verhinderde tevens de

<sup>15</sup> P. OKOH, “The Nation-State and Ethnopolitical Conflict in Nigeria” in G. BÄCHLER (ed.), *Federalism against Ethnicity*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger, 1997, (149) 149 - 150.

<sup>16</sup> C. YOUNG, *Revisiting Nationalism and Ethnicity in Africa*, James S. Coleman Memorial Lecture Series, UCLA International Institute, 2004.

totstandkoming van etnische eenheid binnen de nieuwe koloniale grenzen.<sup>17</sup> Op het ogenblik van de onafhankelijkheid worden de leiders van de nieuwe staten dan ook geconfronteerd met een bevolking waarvan de leden zich eerder identificeren met hun respectieve etnische groepen dan met de staat. De vraag stelde zich dan ook welke houding de staat hiertegenover diende aan te nemen. Die aan te nemen houding werd sterk beïnvloed door het moderniseringsparadigma; een theorie die vooral populair was in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw.<sup>18</sup> De moderniseringstheorie hield in dat de nieuwe staten slechts een economische ontwikkeling zouden kennen indien zij hun traditionele vorm van maatschappelijke organisatie zouden verlaten en een, op Westers voorbeeld geïnspireerd, proces van industrialisatie en verstedelijking zouden opstarten.<sup>19</sup> Hiervoor was het noodzakelijk dat de bestaande tribale identiteiten zouden verdwijnen en plaatsmaken voor een nationale identiteit waarvan de affiniteit lag bij de staat eerder dan bij de diverse etnische groepen.<sup>20</sup> De moderniseringstheorie ging ervan uit dat het vervagen van tribale loyaliteiten een spontaan gevolg was van de totstandkoming van een moderne maatschappij gekenmerkt door urbanisatie en industrialisatie. De vervaging van tribale identiteiten kon echter verder bespoedigd worden door een beleid van natie opbouw waarbij de etnische identiteiten zouden vervagen en overgaan in een gemeenschappelijke nationale identiteit.

De moderniseringstheorie werd enthousiast overgenomen door de Afrikaanse leiders die er een instrument in vonden in hun strijd tegen de etnische diversiteit. Ze beschouwden de etnische diversiteit binnen hun statelijke grenzen als een bedreiging voor de stabiliteit van de staat en hun daarmee verbonden machtspositie. Binnen de nieuwe staten moest een natie tot ontwikkeling worden gebracht met het oog op de totstandkoming van een Westers geïnspireerde natiestaat. Dit impliceerde dat er geen ruimte was voor de etnische particulariteit en dat, integendeel, de klemtoon werd gelegd op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke, uniforme nationale identiteit. In bepaalde staten werd voor de ontwikkeling van een nationale identiteit een beroep gedaan op het gemeenschappelijke koloniale verleden (bijvoorbeeld door het overnemen van de taal van de kolonisator als administratieve taal).<sup>21</sup> In andere landen werd als model voor de te ontwikkelen nationale identiteit een beroep gedaan op de identiteit van de (numeriek of politiek) dominante etnische groep binnen de staat. Ethiopië is een goed voorbeeld van deze laatste strategie, daar de identiteit van de dominante Amhara etnische groep er werd gepropageerd als nationale, Ethiopische identiteit. Op deze strategieën van natie opbouw zal in het volgende hoofdstuk verder worden ingegaan. Hier kunnen we in ieder geval al stellen dat vandaag, terugkijkend op bijna een halve eeuw onafhankelijkheid, beide strategieën van natie opbouw allerminst succesvol zijn geweest. De realiteit van talrijke etnisch geïnspireerde of gerelateerde conflicten illustreert de foute premisse van de moderniseringstheorie.

<sup>17</sup> P.-F. GONIDEC, *Les Systèmes Politiques africains*, Paris, L.G.D.J., 1997, 159 - 162.

<sup>18</sup> A. WALRAET, *o.c.*, 16.

<sup>19</sup> R. STAVENHAGEN, *The Ethnic Question*, Tokio, United Nations University Press, 1990, 11.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 11.

<sup>21</sup> W. KYMLICKA, *Emerging Western Models of Multination Federalism: Are they Relevant for Africa?*, draft paper presented at the seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

Fenomenen zoals verstedelijking en industrialisatie, gekoppeld aan een etnische homogeniseringpolitiek resulteerden niet in een vermindering, maar juist in een versterking van etnische identiteiten en een toename van etnische conflicten.<sup>22</sup> Een verklaring voor de vaststelling dat modernisering in de vorm van urbanisatie en industrialisatie kan leiden tot een versterking van etniciteit vinden we bij T.D. Musgrave. De totstandkoming van veelvuldige contacten tussen de diverse etnische groepen - een gevolg van urbanisatie en industrialisatie – verhoogt, zo stelt hij, het etnische bewustzijn van iedere groep. Iedere groep wordt zich door contact met de ander bewust van de onderlinge verschillen wat leidt tot een versterking van de eigen identiteit.<sup>23</sup>

## **1.2. Etniciteit in Ethiopië**

### **1.2.1. Achtergronden van etniciteit<sup>24</sup>**

Etniciteit staat vandaag centraal in de Ethiopische maatschappij. De etnische diversiteit van de bevolking vormt in Ethiopië het vertrekpunt van de staatsorganisatie en dit in twee opzichten. Enerzijds is de ontwikkeling van de Ethiopische federatie ingegeven door de ambitie een structurele en institutionele strategie te ontwikkelen voor de benadering van de maatschappelijke complexiteit die samenhangt met etnische diversiteit. Anderzijds wordt de etnische diversiteit gebruikt als fundament van de staatsinrichting of, met andere woorden, etniciteit wordt uitdrukkelijk geïncorporeerd in de staatsstructuur. In de vorige sectie werd al aangegeven dat het grote belang van etniciteit in de Ethiopische samenleving wordt verklaard door primordialistische, constructivistische en instrumentalistische factoren. Deze drie factoren komen doorheen de ganse studie aan bod, zodat hier enkel de krachtlijnen worden geschetst.

De Ethiopische maatschappij wordt vandaag gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan talen, culturen, religies, economische en bestuursstructuren. Hoewel de Ethiopische staat een bijzonder lange traditie kent (er bestond al een embryonaal Ethiopisch rijk in de eerste eeuwen na Christus), is die maatschappelijke diversiteit van veel recenter oorsprong. Zij ontstond in belangrijke mate in de nasleep van de territoriale expansie van het keizerrijk op het einde van de negentiende eeuw. Het is keizer Menelik die in de laatste decennia van de negentiende eeuw het Ethiopische hartland – sterk gedomineerd door Koptische christenen die het Amhaars en Tigrigna als belangrijkste talen hanteren – aanzienlijk uitbreidde met gebieden in het zuiden, oosten en westen. Uit de territoriale expansie en incorporatie van nieuwe gebieden in het keizerrijk volgde dat die traditioneel dominante bevolkingsgroepen niet langer een numerieke dominantie hadden.

De overwonnen volkeren spraken tientallen talen, beleden verschillende religies (Islam, traditionele religies) en kenden sterk verschillende economische en bestuursstructuren. Die verschillen werden echter geenszins gereflecteerd in het overheidsbeleid. Integendeel, het

---

<sup>22</sup> A. WALRAET, *o.c.*, 16.

<sup>23</sup> T.D. MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1997, 102.

<sup>24</sup> Daar deze sectie hoofdzakelijk een beknopt overzicht van verdere hoofdstukken biedt, worden hier geen voetnoten gebruikt. De correcte verwijzingen zijn opgenomen in de betreffende hoofdstukken.

overheidsbeleid was erop gericht uit die heterogene groep een homogene Ethiopische natie tot ontwikkeling te brengen. De hiervoor gehanteerde strategie behelsde niet de creatie van een nieuwe identiteit, maar het propageren van een bestaande identiteit – namelijk deze van de veroveraar – als nationale identiteit. Concreet streefde het regime er naar om de etnische identiteit van de niet-Amhara volkeren uit te wissen en deze te vervangen door een Amhara identiteit. Het was namelijk de Amhara elite (en dan vooral de elite uit de centrale regio Shoa) die na de troonsbestijging van keizer Menelik (1889) de macht naar zich had togetrokken. De centrale positie van de Tigrayers was met de dood van de Tigrayse keizer Yohannes, de voorganger van Menelik, verdwenen. De Amhara taal, cultuur en religie (het Koptische christendom) werden sterk gepropageerd en geïdealiseerd als het na te streven ideaal en alle andere talen, culturen en religies werden gedenigreed. Belangrijke instrumenten in die Amhariseringspolitiek waren de keizerlijke administratie en het onderwijs die uitsluitend Amhaars gebruikten. De niet-Amhara volkeren waren niet alleen het slachtoffer van een Amhara culturele en religieuze dominantie, ook op economisch vlak verkeerden zij in een inferieure positie. De overwonnen volkeren in de zuidelijke gebieden verloren immers in vele gevallen de traditionele rechten op hun gronden ten voordele van de noordelijke (Amhara) veroveraar. Tenslotte werden de niet-Amhara volkeren ook het slachtoffer van een Amhara politieke dominantie. Voor de niet-Amhara waren het aanleren van de Amhaarse taal en het overnemen van de Amhara cultuur, traditie en religie noodzakelijke stappen om een carrière uit te bouwen binnen het staatsbestel. De Amhara dominantie verhinderde dus niet dat ook leden van andere etnische groepen konden doordringen tot de hoogste staatsambten. Het zou evenwel verkeerd zijn om hieruit te besluiten dat er geen sprake was van etnische discriminatie. Toegang tot die ambten vereiste van niet-Amhara een verloochening van de eigen taal, cultuur en religie.

In de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstonden een aantal rebellies waarbij het ongenoegen over een Amhara gedomineerde staat een belangrijke mobiliserende factor was. Zo was er het ontstaan van de onafhankelijkheidsstrijd in Eritrea die in toenemende mate steunde op de ontwikkeling van een Eritrees nationalisme. Daarnaast was er de rebellie in de zuidoostelijke provincie Bale waarin een Somali en een ontluikend Oromo nationalisme zichtbaar waren. Terugkerend naar de theoretische uiteenzetting over de oorzaken van etniciteit zouden we kunnen stellen dat het Somali en het beginnende Oromo nationalisme in de Bale revolutie de resultante waren van een samenspel tussen primordialistische en instrumentalistische factoren. Het Somali en Oromo nationalisme, dat steunde op gemeenschappelijke kenmerken inzake taal, cultuur en religie, werd aangewend als mobilisatie-instrument voor de verzetsstrijd. De revoltes in Eritrea en Bale hebben aldus bijgedragen tot een grotere aandacht voor etniciteit in Ethiopië. Dit was vooral zichtbaar binnen de Ethiopische studentenbeweging. De Ethiopische studentenbeweging was aanvankelijk een corporatistische beweging die opkwam voor typische studentenbelangen op het vlak van voeding, huisvesting en andere gelijkaardige aangelegenheden. In de loop van de jaren zestig ontwikkelde de beweging een veel ruimere sociale doelstelling en groeide ze uit tot één van de belangrijkste actoren in de oppositie tegen het regime van keizer Haile Selassie. De Ethiopische studentenbeweging had

aanvankelijk een pan-Ethiopisch karakter, maar op het einde van de jaren zestig ontwikkelde de beweging een kritische houding tegenover de door de overheid zo geroemde eenheid die, zoals aangegeven, steunde op de dominantie van de Amhara identiteit. De kritische houding van de studenten werd ongetwijfeld beïnvloed door de rebellenbewegingen in Bale en Eritrea, maar ook de overname van marxistisch-leninistische ideeën was hiervoor verantwoordelijk. Marxistisch-leninistische ideeën over de nationaliteitenproblematiek werden toegepast op de Ethiopische maatschappij, wat leidde tot de ontdekking van de etnische problematiek (de problematiek dat de niet-Amhara etnische groepen het voorwerp waren van een Amhara dominantie) in Ethiopië. De Ethiopische bevolking werd door de studenten niet langer als één homogene entiteit gepercipieerd, maar wel als een geheel van diverse nationaliteiten of etnische groepen. De indeling van de Ethiopische bevolking in diverse nationaliteiten/etnische groepen was aldus het resultaat van een sociale constructie door de studenten. De ideeën van de studenten speelden een belangrijke rol in het ondermijnen van de legitimiteit van het keizerlijke regime. Het keizerlijke regime kwam ten val in de loop van 1974 en het ontstane machtsvacuüm werd opgevuld door een comité van militairen (bekend onder de naam *Derg*). Daar de ideologische richting van de *Derg* sterk geïnspireerd werd door de ideeën van de studentenbeweging, besteedde de *Derg* ook aandacht aan de nationaliteitenproblematiek. Voor de *Derg*, die enkele jaren na de machtsovername ondubbelzinnig koos voor een marxistisch-leninistische koers, waren nationale/etnische tegenstellingen echter ondergeschikt aan klassentegenstellingen. Etnische tegenstellingen werden beschouwd als een onderdeel van klassentegenstellingen. De *Derg* meende dan ook dat het wegwerken van de klassentegenstellingen (het objectief van het overheidsbeleid) de etnische problematiek zou oplossen. In de praktijk had dit een voortzetting van de Amhara dominantie tot gevolg. De *Derg* kwam dan ook onder toenemende druk te staan van regionale of etnische rebellenbewegingen. De referentie naar regionale rebellenbewegingen heeft betrekking op de leidende verzetsbeweging in Eritrea, het EPLF (*Eritrean People's Liberation Front*). Het EPLF streed voor het recht op zelfbeschikking (meer bepaald onafhankelijkheid) van de Eritreërs en nam hiermee een aparte positie in tussen de verschillende Ethiopische verzetsbewegingen. De Eritrese identiteit was immers geen etnische identiteit, maar een regionale identiteit; een identiteit die gedeeld werd door de verschillende endogene volkeren van de regio Eritrea. Alle andere verzetsbewegingen waren etnische bewegingen, bewegingen die opkwamen voor de belangen van een bepaalde etnische groep. Zo waren bevrijdingsbewegingen voor de Oromo en Somali actief. De bevrijdingsbeweging die zou uitgroeien tot de belangrijkste verzetsbeweging tegen de *Derg*, was het TPLF (*Tigray People's Liberation Front*). Het TPLF was in 1975 opgericht door studenten die sterk beïnvloed waren door de Ethiopische studentenbeweging en dus ook door de ideeën over de nationaliteitenproblematiek. Het TPLF presenteerde zijn strijd als een strijd voor het recht op zelfbeschikking van de Tigray binnen een Amhara gedomineerde staat. Dit Tigrayse nationalisme, dat steunde op primordiale gemeenschappelijke kenmerken inzake taal (Tigrigna), cultuur en traditie, werd door het TPLF efficiënt gebruikt als mobilisatie – instrument in zijn bevrijdingsstrijd. Het Tigrayse nationalisme was aldus de resultante van constructivistische,



primordialistische en instrumentalistische factoren. In de loop van de bevrijdingsstrijd besliste het TPLF om zijn strikt Tigrayse doelstellingen te verruimen en zijn acties uit te breiden tot buiten Tigray teneinde de totale ondergang van de *Derg* te bewerkstelligen. Het TPLF vertegenwoordigde evenwel slechts een klein gedeelte van de Ethiopische bevolking (de Tigrayers) en om ook andere Ethiopische volkeren achter zijn strijd te scharen richtte het TPLF in 1989 het EPRDF (*Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front*) op. Met de vorming van het EPRDF beoogde het TPLF de vorming van een brede coalitie van op etnische basis georganiseerde partijen. Dit lag volledig in de lijn van de klemtoon die door het TPLF van bij zijn oprichting op etniciteit was gelegd. Na de val van het *Derg* regime in 1991 werd een overgangsregime geïnstalleerd waarin het EPRDF en andere op etnische basis georganiseerde bewegingen een centrale rol speelden. Het was het begin van een totaal nieuwe houding tegenover de etnische problematiek.

Hierboven werden de historische factoren besproken die een invloed hadden op de prominente plaats van etniciteit in het politieke programma van het EPRDF en de andere belangrijke bevrijdingsbewegingen. Het was dan ook geen verrassing dat deze bewegingen, wanneer zij de overheidsmacht in handen kregen, aan etniciteit een centrale positie gaven in de staatsorganisatie. Hiermee gingen de nieuwe machthebbers radicaal in tegen de strategie van natiebouw die door de vorige regimes (het keizerlijke en het militaire regime) was gevolgd. In het nieuwe Ethiopië was geen plaats voor de dominantie van één bepaalde etnische groep, maar moesten alle etnische groepen gelijk worden behandeld. De ganse Ethiopische bevolking werd ingedeeld in meer dan 80 etnische groepen. Bij deze indeling werd taal als distinctief criterium gehanteerd. Al deze naties, nationaliteiten en volkeren (of etnische groepen) kregen een recht op zelfbeschikking. Dat recht op zelfbeschikking impliceerde het recht om de eigen taal en cultuur te gebruiken, te beleven en te ontwikkelen. Het recht op zelfbeschikking impliceerde verder het recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium. Dit recht fungeerde als basis voor het hertekenen van de administratieve grenzen. De nieuwe administratieve indeling werd uitdrukkelijk gebaseerd op het element etniciteit. Meer bepaald werd en wordt ernaar gestreefd om de grenzen van de administratieve entiteiten zo veel als mogelijk te laten samenvallen met etnische grenzen, met de grenzen van het leefgebied van etnische groepen. Het element etniciteit werd dus uitdrukkelijk geïncorporeerd in de staatsstructuur. Etniciteit staat dan ook centraal in de huidige Ethiopische maatschappij. Interessant is op te merken dat het aantal etnische groepen niet eenzijdig door de overheid wordt bepaald. Groepen hebben ook zelf de mogelijkheid om zich met een nieuwe etnische identiteit te presenteren. Het voorbeeld van de Silte werd hierboven al gegeven. Daar waar het voorbeeld van de Silte een toepassing is van sociale constructie van etniciteit (nieuwe etnische groepen ontstaan daar de overheid de etnische identiteit centraal stelt), zijn er in het huidige Ethiopië ook voorbeelden te vinden van instrumentalistische toepassingen van etniciteit. Bepaalde groepen presenteren zich als aparte etnie teneinde een eigen territoriaal-administratieve entiteit te verkrijgen.

### 1.2.2. Overzicht van etnische diversiteit

Een officieel overzicht van de etnische samenstelling van de Ethiopische maatschappij is terug te vinden in de – voorlopig laatste – volkstelling uit 1994.<sup>25</sup> Merk op dat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de juiste naam (en schrijfwijze) van bepaalde etnische groepen. Sommige groepen identificeren zich met namen die verschillen van deze uit de officiële lijst.

Etnische groep	Aantal	Aandeel in de totale Ethiopische bevolking
Affar	979,367	1.8
Agew/Awingi	397,491	0.7
Agew/Kamyr	158,231	0.3
Amara	16,007,933	30.1
Anyiwak	45,665	0.1
Arborie	6,559	0.0
Argoba	62,831	0.1
Ari	155,002	0.3
Basketo	51,097	0.1
Bench	173,123	0.3
She	13,290	0.0
Mer	1,270	0.0
Burji	46,565	0.1
Charra	6,984	0.0
Dasenech	32,099	0.1
Dime	6,197	0.0
Dizi	21,894	0.0
Felasha	2,321	0.0
Ganjule	1,146	0.0
Gedeo	639,905	1.2
Gewada	33,971	0.1
Gidole	54,354	0.1
Guagu	173	0.0
Gumuz	121,487	0.2
Guragie	2,290,274	4.3

<sup>25</sup> *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia Results at Country Level – Volume II Analytical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1999.

Hadiya	927,933	1.7
Mareko	38,096	0.1
Hamer	42,466	0.1
Harari	21,757	0.0
Jebelawi	118,530	0.2
Fadashi	7,323	0.0
Gamili	186	0.0
Gebato	75	0.0
Kechama	2,740	0.0
Keffa	599,188	1.1
Mocha	53,897	0.1
Kemant	172,327	0.3
Kembata	499,825	0.9
Alaba	125,900	0.2
Kebena	35,072	0.1
Timbaro	86,510	0.2
Kewama	141	0.0
Koma	1,526	0.0
Konso	153,419	0.3
Koyra	107,595	0.2
Kunama	2,007	0.0
Mabaan	23	0.0
Mao	16,236	0.0
Me'en	52,815	0.1
Bodi	4,686	0.0
Malie	46,458	0.1
Mesengo	15,341	0.0
Mossiya	9,207	0.0
Mursi	3,258	0.0
Nao	4,005	0.0
Nuwer	64,534	0.1
Nyangatom	14,201	0.0
Oromo	17,080,318	32.1
Werji	20,536	0.0
Oyda	14,075	0.0
Saho	23,275	0.0
Sheko	23,785	0.0
Shinasha	32,698	0.1
Shita	307	0.0
Sidama	1,842,314	3.5
Somalie	3,160,540	5.9
Suri	19,632	0.0
Tigraway	3,284,568	6.2
Tsemay	9,702	0.0
Welaita	1,269,216	2.4
Dorzie	28,990	0.1
	22	

Gamo	719,847	1.4
Goffa	241,530	0.5
Konta	49,627	0.1
Kulo	331,483	0.6
Mello	20,189	0.0
Weyito	1,631	0.0
Yemsa	165,184	0.3
Zeysie	10,842	0.0
Zergula	390	0.0
Other Eth National Groups	107,073	0.2
From Different Parents	26,770	0.1
Eritreans	61,857	0.1
Djebutians	367	0.0
Somaliens	24,726	0.0
Kenyans	134	0.0
Sudanese	2,035	0.0
Other Foreigners	16,302	0.0
Not Stated	5,827	0.0

## **Hoofdstuk 2. Constitutionele mechanismen voor de benadering van etnische diversiteit**

### **2.1. Inleiding**

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat de meeste staten vandaag gekenmerkt worden door een etnisch diverse bevolkingssamenstelling. Dit geldt a fortiori voor de Afrikaanse staten waarvan de grenzen meestal de resultante zijn van imperialistische interventies van de grote Europese mogendheden aan het einde van de negentiende eeuw. In die historische fase verdeelden de imperialistische krachten het Afrikaanse continent zonder veel consideratie voor het leefgebied van de verschillende lokale etnische groepen. Dit impliceerde het samenbrengen binnen dezelfde staat van voorheen zonder veel onderling contact levende groepen en ook de territoriale scheiding van andere groepen door de nieuwe koloniale grenzen. Een goed voorbeeld van de laatste categorie groepen vormen de Somali die zich verdeeld zagen over Ethiopië, Kenia, Djibouti en Somalië. Aanvankelijk pleitten de Afrikaanse leiders voor het afschaffen van de arbitraire grenzen, vooral van deze die mensen behorende tot dezelfde groep verdeelden over verschillende staten. Beseffende dat de afschaffing en het hertekenen van de grenzen onrealistisch waren en tot onoverzienbare problemen zouden leiden, werd na afloop van de koloniale periode evenwel geopteerd voor het behoud van de arbitrair getrokken grenzen (het *uti possidetis* principe).<sup>26</sup> Hierdoor werd de grote *intra* statelijke etnische diversiteit een belangrijk aandachtspunt voor de leiders van de nieuwe onafhankelijk geworden landen.

In essentie moeten zij een antwoord bieden op de vraag of, met het oog op de stabiliteit binnen hun staat, de etnische diversiteit moet worden erkend en geïntegreerd dan wel moet worden genegeerd en zo mogelijk uitgewist. Hoewel de grenzen van de Ethiopische staat niet de creatie zijn van een (Europees) koloniaal optreden, wordt ook Ethiopië gekenmerkt door een grote etnische diversiteit. Het probleem hiertegenover een juiste strategie te bepalen stelt zich dus evenzeer voor de Ethiopische leiders.

Dit hoofdstuk beoogt een overzicht te bieden van een aantal constitutionele mechanismen waarover de staat beschikt voor de benadering van etnische diversiteit. De aandacht gaat exclusief naar de houding van de staat, daar met C. Young wordt aangenomen dat de staat nog altijd het belangrijkste forum vormt voor de aanpak van etnische diversiteit.<sup>27</sup> De focus op constitutionele bepalingen betekent niet dat voorbijgegaan wordt aan het belang van de politieke realiteit. Het is evident dat een grondwet slechts uitwerking kan krijgen wanneer ook de politieke wil bestaat voor een effectieve implementatie ervan.<sup>28</sup> Anderzijds mag het belang van grondwettelijke bepalingen ook niet worden onderschat. Grondwetten functioneren immers niet alleen binnen een bepaalde politieke realiteit, zij geven tegelijk

---

<sup>26</sup> R. STAVENHAGEN, *The Ethnic Question*, Tokio, United Nations University Press, 1990, 132; E.W. BORNTRÄGER, *Borders, Ethnicity and National Self-determination*, Wien, Braumüller, 1999, 48.

<sup>27</sup> C. YOUNG, "Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview" in C. YOUNG (ed.), *Ethnic Diversity and Public Policy*, s.l., UNRISD, 1998, (1) 9.

<sup>28</sup> E.E OSAGHAE, "State, Constitutionalism, and the Management of Ethnicity in Africa", *African and Asian Studies*, Volume 4, nos. 1-2 2005, (83) 89.

ook vorm aan die realiteit. Zo zal de constitutionele creatie van een federale structuur onvermijdelijk een regionale heroriëntatie van het nationale politieke debat tot gevolg hebben.

Constitutionele ontwikkelingen kunnen dus een belangrijke determinant zijn voor de relatieve positie van etnische gemeenschappen in een staat.

Uit de inleiding blijkt dat de Ethiopische machthebbers vandaag kiezen voor een uitdrukkelijke erkenning en statelijke incorporatie van de etnische diversiteit door de ontwikkeling van een federale structuur op etnische basis. Het is evenwel belangrijk om aan te stippen dat de Ethiopische benadering niet volledig geïsoleerd staat, maar daarentegen kadert in een continuüm van constitutionele mechanismen die aan staten ter beschikking staan. De studie van dit continuüm heeft dan ook een dubbele doelstelling. Enerzijds wordt hierdoor een referentiekader gecreëerd voor de studie van de Ethiopische casus. Anderzijds biedt dit de mogelijkheid de Ethiopische constitutionele keuzes te evalueren en mogelijke alternatieven aan te reiken. Wat betreft dit laatste element moet meteen worden opgemerkt dat het aanreiken van alternatieven niet meer ambieert dan het aanzetten tot verdere reflectie. De studie van de Ethiopische casus leert immers dat het succes van constitutionele opties sterk gedetermineerd wordt door specifieke en aan verandering onderhevige contextuele (politieke, culturele, socio-economische) factoren.

Zoals hierboven al opgemerkt, kan de staat in essentie twee houdingen aannemen tegenover etnische diversiteit: een negatieve en een positieve. Daar waar de staat een negatieve houding aanneemt wordt de etnische diversiteit genegeerd en onderdrukt, bij een positieve houding wordt dit kenmerk van de bevolking op zijn minst erkend en eventueel geïncorporeerd in de staatsinstellingen. De negatieve en positieve benadering van etnische diversiteit komen tot uiting in verschillende constitutionele mechanismen die hieronder worden bestudeerd. Gelet op de constitutionele keuze van de Ethiopische grondwetgever wordt in dit hoofdstuk vooral stilgestaan bij de positieve benadering en dan in de eerste plaats bij de techniek van federalisme. De kenmerken en verschijningsvormen van federaties worden besproken en de capaciteit van federale structuren om etnische problemen aan te pakken wordt geëvalueerd. Meteen kan worden herhaald dat de hiernavolgende indeling van constitutionele mechanismen geen geïsoleerde categorieën creëert. De verschillende mechanismen moeten daarentegen gezien worden in een continuüm van steeds verdergaande bescherming van etnische rechten.

## **2.2. Uitwissing en negatie van etnische diversiteit**

De meest extreme mechanismen ter uitwissing van etnische diversiteit zijn genocide en gedwongen hervestiging van etnische groepen. Beide mechanismen, die streven naar de fysieke uitwissing van een etnische groep, zijn geen constitutionele instrumenten, maar dienen toch even te worden vermeld daar zij - jammer genoeg - al veelvuldig werden toegepast, ook in Afrika. Voor de definitie van genocide verwijzen we naar artikel 2 van de Genocideconventie van 1948: *“In the present Convention, genocide means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:*

- a) *Killing members of the group;*
- b) *Causing serious bodily or mental harm to members of the group;*
- c) *Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;*
- d) *Imposing measures intended to prevent births within the group;*
- e) *Forcibly transferring children of the group to another group.”*

Het gaat dus, volgens McGarry en O’Leary, om “*the systematic mass-killing of an ethnic collectivity (however defined), or the indirect destruction of such a community through the deliberate termination of the conditions which permit its biological and social reproduction.*”<sup>29</sup>

Genocide is een vanuit normatief oogpunt uiteraard compleet onaanvaardbaar mechanisme en tevens een misdrijf in strijd met het internationaal recht. Daarenboven is ook haar efficiëntie bij het oplossen van etnische conflicten betwifelbaar. Mc Garry en O’Leary merken op dat genociden er vaak niet in slagen hun doelstellingen te realiseren en dat zij aanleiding geven tot blijvende angst en bitterheid bij de slachtoffers en hun nakomelingen.<sup>30</sup> Ook de capaciteit van gedwongen hervestigingen om etnische conflicten op te lossen is betwifelbaar. Illustratief is het voorbeeld van Ethiopië waar de gedwongen hervestiging van burgers in het midden van de jaren 80 de oppositie tegen het toenmalige regime alleen maar versterkte.

Daar deze mechanismen door geen enkel redelijk persoon kunnen voorgesteld worden als mogelijke optie voor de benadering van etnische diversiteit zal hier verder geen aandacht worden aan besteed.

Mechanismen die gebaseerd zijn op de ontkenning of uitwissing van etnische diversiteit hoeven echter niet noodzakelijk in strijd te zijn met de meest fundamentele mensenrechten. Een mechanisme dat in vele landen is toegepast, gaat uit van de mogelijkheid de verschillende etnische identiteiten binnen dezelfde staat om te vormen en te doen overgaan in één enkele nationale identiteit, namelijk de identiteit van staatsburger.<sup>31</sup> Coakley noemt dit zelfs veruit de meest gebruikte strategie voor de benadering van problemen van etnische diversiteit.<sup>32</sup> Dit was de aanpak die in de dekolonisatieperiode werd verdedigd door vele politicologen. Zij oordeelden dat de stabiliteit van de staat afhankelijk was van de totstandkoming van een homogene politieke cultuur. De meeste leiders van de recent onafhankelijk geworden Afrikaanse staten volgden deze aanbevelingen en streefden ernaar hun etnisch diverse bevolking om te vormen tot burgers van de nieuwe staat, indifferent

---

<sup>29</sup> J. McGARRY en B. O’LEARY, “Introduction: the macro-political regulation of ethnic conflict” in J. McGARRY en B. O’LEARY (eds.), *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, London and New York, Routledge, 1993, (1) 6 - 7.

<sup>30</sup> *Ibid.*, (1) 7.

<sup>31</sup> *Ibid.*, (1) 17.

<sup>32</sup> J. COAKLEY, “Conclusion - Towards a Solution?” in J. COAKLEY (ed.), *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, London/Portland, Frank Cass, 2003, (293) 297.

tegenover hun respectieve etnische identiteit.<sup>33</sup> Na de onafhankelijkheid voelden vele Afrikanen zich nauwer verbonden met hun etnische groep dan met de door kolonisatie gecreëerde staat. De Afrikaanse leiders vreesden dan ook dat een constitutionele erkenning van etnische diversiteit zou leiden tot verdere verdeeldheid en tot het ondergraven van hun project van staatsopbouw.<sup>34</sup> De etnische diversiteit moest worden uitgewist en één van de instrumenten daartoe was het - vaak voorkomende - behoud van de taal van de kolonisator als officiële taal van de staat. In andere Afrikaanse landen zien we niet de overname van de koloniale identiteit, maar het propageren van de identiteit van de dominante etnische groep als nationale identiteit. Dit impliceerde dan weer de promotie van de taal van de dominante etnische groep als nationale taal.<sup>35</sup> Dit was bijvoorbeeld het geval in Ethiopië waar gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw de Amhara identiteit gelijkgesteld werd met de nationale Ethiopische identiteit. Dit uitte zich onder meer in het exclusieve gebruik van het Amhaars in het onderwijs en als officiële taal. Dit element wordt grondig onderzocht in hoofdstuk drie.

Deze aanbevelingen en politieke strategieën gingen hand in hand met een klemtoon op de bescherming van universele individuele mensenrechten in het internationale recht. Na de Tweede Wereldoorlog was de dominante visie in het internationale recht dat de leden van (etnische) minderheidsgroepen voldoende beschermd werden door universele individuele mensenrechten en dat er bijgevolg geen nood was aan bijkomende minderheidsrechten.<sup>36</sup> Mensen konden hun etnische identiteit beleven in hun private omgeving, maar het was niet de taak van de overheid om maatregelen te nemen teneinde die etnische diversiteit te ondersteunen. De staat moest op etnische diversiteit reageren met *benign neglect*.<sup>37</sup> De invloed van het internationale recht alsook de angst voor etnische fragmentatie zorgden ervoor dat maar weinig Afrikaanse staten de etnische diversiteit van hun bevolking tot uitdrukking brachten in constitutionele bepalingen. De vele conflicten met een etnische dimensie waarmee de Afrikaanse landen na hun onafhankelijkheid werden geconfronteerd tonen echter aan dat deze strategie van natieopbouw er niet in geslaagd is om de stabiliteit van de Afrikaanse staten te verzekeren. Niet alleen is men er niet in geslaagd om de etnische diversiteit te doen overgaan in een nationale identiteit, het belang van etnische loyaliteiten is alleen maar toegenomen.<sup>38</sup> De vraag kan natuurlijk worden gesteld of dit niet eerder het failliet van de Afrikaanse grondwetten dan van de assimilatiestrategie aantoont. Is het nu net geen kenmerk van de politieke evolutie in vele Afrikaanse landen dat er geen sprake was van een effectieve bescherming van mensenrechten? Zou een daadwerkelijk respect voor de vrijheid van meningsuiting, van vereniging, van religie, voor het recht op

---

<sup>33</sup> D. WIPPMAN, "Practical and Legal Constraints on Internal Power Sharing" in D. WIPPMAN (ed.), *International Law and Ethnic Conflict*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1998, (211) 213 - 214.

<sup>34</sup> ALEMANTE G. SELASSIE, "Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa", *Stanford Journal of International Law* 1992, Vol. 29, (1) 18.

<sup>35</sup> W. KYMLICKA, *Emerging Western Models of Multination Federalism: Are they Relevant for Africa?*, draft paper presented at the seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>36</sup> K. HENRARD, *The interrelation between individual human rights, minority rights and the right to self-determination for an adequate minority protection*, doctoraat Katholieke Universiteit Leuven, 1999, 238.

<sup>37</sup> W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 3.

<sup>38</sup> E.W. BORNTÄGER, *o.c.*, 49.



politieke participatie, in combinatie met de assimilatiestrategie niet tot andere resultaten hebben geleid?

Verschillende auteurs wijzen inderdaad op het belang van universele mensenrechten, maar menen toch dat de loutere bescherming van dergelijke rechten niet volstaat om een volledig gelijke behandeling van alle burgers - en met name van hen die tot etnische minderheidsgroepen behoren - te realiseren.<sup>39</sup> Het is immers een illusie te denken dat de staat zal reageren op etnische diversiteit met *benign neglect*. In vele Afrikaanse staten is er een duidelijke - vooral politieke - dominantie van één bepaalde groep.<sup>40</sup> Er is dan ook een groot risico dat bij het uitwerken van het beleid niet alle etnische groepen gelijk zullen worden behandeld. Bij de ontwikkeling van een taalbeleid voor de administratie en het onderwijs bijvoorbeeld is er een grote kans dat voorrang wordt gegeven aan de taal van de dominante groep (zie hiervoor Ethiopië). Ook andere aspecten van het beleid kunnen de belangen van de dominante groep reflecteren. Leden van etnische minderheidsgroepen eisen dan ook in vele gevallen meer dan een erkenning en bescherming van hun universele rechten. Zij verwachten dat de staat aan hun groep hetzelfde statuut toekent als aan de meerderheidsgroep.<sup>41</sup> Zoals Alemante G. Selassie het uitdrukt; naast inter-individuele gelijkheid vragen leden van etnische minderheidsgroepen ook intergroep gelijkheid. Enkel dan zijn er voldoende waarborgen voor hun verbondenheid met en een stabiele toekomst voor de staat.<sup>42</sup> Voor de constitutionele benadering van de staat betekent dit dat in de grondwet naast universele mensenrechtenbepalingen ook bepalingen ter bescherming van specifieke minderheidsrechten moeten worden opgenomen. Anders gezegd, de grondwettelijke bepalingen beogen het oplossen van etnische problemen niet door uitwissing van etnische diversiteit, maar door de accommodatie ervan. Het gaat hier dus, om terug aan te sluiten bij ons uitgangspunt, om een positieve benadering van diversiteit, om het respect voor de rechten van etnische en nationale minderheden.

Merk op dat de termen etnische en nationale minderheid in deze tekst in dezelfde betekenis worden gebruikt. Nochtans maken bepaalde auteurs een onderscheid tussen beide concepten. W. Kymlicka, bijvoorbeeld, reserveert de term **etnische** groep voor migrantengemeenschappen. **Nationale** minderheden, daarentegen, zijn groepen die al erg lang in het gebied wonen en als volkeren van het territorium kunnen worden beschouwd. Het onderscheid is relevant daar, aldus Kymlicka, etnische minderheden minder verregaande rechten nastreven dan nationale minderheden.<sup>43</sup> Zo vragen etnische minderheden respect voor hun etnische identiteit, maar streven ze niet naar zelfbestuur

---

<sup>39</sup> W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 26; T. FLEINER, “La pertinence du fédéralisme dans la gestion des diversités nationales”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 10, N°1, 2003, (79) 81; W. KÄLIN, “Federalism and the Resolution of Minority Conflicts” in G. BÄCHLER (ed.) *Federalism against Ethnicity*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger, 1997, (169) 172.

<sup>40</sup> ALEMANTE G. SELASSIE, “Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa”, *Stanford Journal of International Law* 1992, Vol. 29, (1) 17.

<sup>41</sup> T. FLEINER, *l.c.*, (79) 81.

<sup>42</sup> ALEMANTE G. SELASSIE, “Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa”, *Stanford Journal of International Law* 1992, Vol. 29, (1) 29.

<sup>43</sup> W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 10 - 11.

zoals nationale minderheden dit wel doen. Staten zullen dan ook verschillende mechanismen uitwerken naargelang het gaat om de accommodatie van nationale of etnische minderheden. Uitgaande van het onderscheid tussen nationale en etnische minderheden, wordt in het voorliggend onderzoek de aandacht exclusief gericht op mechanismen voor de accommodatie van nationale minderheden. De term nationale minderheid wordt hier gehanteerd in het licht van de definitie die door Francesco Capotorti werd gegeven aan de term minderheid uit artikel 27 van het BUPO – verdrag: “*A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language*”.<sup>44</sup> Deze definitie is in dit onderzoek erg bruikbaar daar zij geldt voor alle Ethiopische etnische groepen (in de betekenis van nationale minderheid). Hoewel in het onderzoek uitsluitend aandacht wordt besteed aan nationale minderheden, is het niettemin interessant om even te refereren aan het onderscheid tussen nationale en etnische minderheden. Op het federale bestuursniveau worden alle Ethiopische etnische groepen als nationale minderheden beschouwd. Zij krijgen allen een gelijk, verschillende componenten omvattend, recht op zelfbeschikking. Het onderzoek heeft echter aangetoond dat het regionale bestuursniveau een onderscheid maakt tussen endogene en exogene groepen. Dit onderscheid komt er eigenlijk op neer dat endogene etnische groepen door het regionale bestuursniveau worden behandeld als **nationale** minderheden van de regio, daar waar exogene groepen worden benaderd als regionale **etnische** minderheden, als regionale migranten.

De groeiende aandacht voor de bescherming van specifieke rechten voor etnische of nationale minderheden komt in de laatste jaren duidelijk tot uitdrukking in het internationale recht. Zoals hierboven aangestipt was er in het internationale recht na de Tweede Wereldoorlog nauwelijks aandacht voor specifieke rechten ten voordele van etnische minderheden. De nadruk lag op de bescherming van universele mensenrechten. Deze situatie wijzigde grondig na afloop van de Koude Oorlog en de daarmee samenhangende explosie van etnische conflicten.<sup>45</sup> In 1992 geeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de goedkeuring aan de Verklaring over de rechten van personen behorend tot nationale of etnische, religieuze en taalkundige minderheden. Ook op regionaal niveau, binnen de OVSE en de Raad van Europa (bv. kaderverdrag inzake bescherming van nationale minderheden), is er een groeiende aandacht voor de etnische minderheidsrechten. Een aantal internationale en regionale documenten over minderhedenbescherming zullen hieronder, waar relevant, nog ter sprake komen.

---

<sup>44</sup> Geciteerd in P. THORNBERRY, “Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities” in M. SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, (97) 100 - 101.

<sup>45</sup> G. PENTASSUGLIA, *Minorities in international law*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2002, 26 - 27.

In de volgende secties worden een aantal toepassingen van de positieve houding tegenover etnische diversiteit bestudeerd. De selectie van toepassingen is de resultante van een gecombineerde studie en dus wederzijdse bevruchting van algemene theoretische werken en de Ethiopische casus. Zoals gezegd passen deze toepassingen in een continuüm van steeds verdergaande bescherming van minderheidsrechten. Concreet betekent dit dat achtereenvolgens wordt ingegaan op de bescherming van culturele en taalrechten, op mechanismen van gewaarborgde vertegenwoordiging en op vormen van autonomie (en dan in het bijzonder federalisme).

### **2.3. De bescherming van culturele en taalrechten**

Ondanks het feit dat in de periode tussen het einde van de Tweede Wereldoorlog en het einde van de Koude Oorlog in het internationale recht de nadruk lag op de bescherming van universele rechten (zie hierboven), was er relatief vroeg sprake van een bescherming van culturele, religieuze en taalrechten van etnische minderheden. De bescherming van deze rechten werd immers opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten uit 1966 waarvan artikel 27 het volgende bepaalde: *“In Staten waar zich etnische, godsdienstige of linguïstische minderheden bevinden, mag aan personen die tot die minderheden behoren niet het recht worden ontzegd, in gemeenschap met de andere leden van hun groep, hun eigen cultuur te beleven, hun eigen godsdienst te belijden en in de praktijk toe te passen, of zich van hun eigen taal te bedienen.”* Hierdoor werd duidelijk dat een gedwongen assimilatie van etnische minderheden of elke andere statelijke strategie gericht op het uitwissen van etnische diversiteit in strijd was met het verdrag.<sup>46</sup> Merk op dat artikel 27 nog altijd spreekt over individuele rechten (namelijk de rechten van personen die behoren tot...); alleen gaat het hier niet langer over universele rechten, maar over rechten die specifiek worden toegekend wegens het lidmaatschap van een bepaalde minderheidsgroep. Deze taalrechten kunnen omvattend zijn en betrekking hebben op het taalgebruik in het onderwijs, in culturele en sociale organisaties, in de media, in de verhouding met de overheid.<sup>47</sup>

Een juridische onderbouw voor de toekenning van culturele en taalrechten aan etnische minderheden vinden we in de Oslo aanbevelingen betreffende de taalrechten van nationale minderheden, opgesteld in het kader van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Daarin wordt in de eerste plaats verwezen naar artikel 1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: *“Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren...”* Welnu, gaat de argumentatie verder, vrijheid en gelijkheid in waardigheid en in rechten vereisen respect voor de individuele identiteit en taal is nu precies één van de constitutieve elementen van de identiteit.<sup>48</sup> Inderdaad, zegt

---

<sup>46</sup> R. BAUBÖCK, *Territorial or cultural autonomy for national minorities?*, Wenen, IWE – Working Paper Series, 2001.

<sup>47</sup> Een uitgebreide lijst met potentiële concretisering van taalrechten is te vinden in de Oslo aanbevelingen betreffende de taalrechten van nationale minderheden (zie volgende voetnoot) en in F. DE VARENNES, *Language, Minorities and Human Rights*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, 157 - 167.

<sup>48</sup> *The Oslo recommendations regarding the linguistic rights of national minorities and explanatory note*, te vinden op: [http://www.osce.org/documents/hcnm/1998/02/2699\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1998/02/2699_en.pdf)

ook Alemante G. Selassie, taal is veel meer dan een louter communicatiemiddel. Taal is een belangrijk instrument voor het uitdrukken en overbrengen van culturele waarden en vormt aldus een distinctief kenmerk van een etnische groep. Taal is bovendien ook belangrijk voor het individuele gevoel van zelfwaarde. Het niet respecteren van de taal van een bepaalde etnische groep leidt bij de leden van die groep tot gevoelens van minderwaardigheid en frustratie; een ideale voedingsbodem voor etnische conflicten.<sup>49</sup> Verder in de uiteenzetting zal besproken worden dat de dominantie van de Amhara taal en cultuur in de Ethiopische maatschappij een belangrijk kenmerk was, zowel van het keizerlijke als van het militaire regime. Deze dominantie ging gepaard met de verwerping van en de minachting voor de tientallen andere Ethiopische talen. De ondergeschikte positie van de andere talen en culturen was een belangrijk mobilisatie-instrument voor de verschillende rebellenbewegingen en vooral voor het EPRDF. Na de omverwerping van het militaire regime werd dan ook radicaal gebroken met de politiek van etnische homogenisering en kwam er een radicaal andere houding tegenover culturele en taaldiversiteit. De culturele en taalrechten van alle etnische groepen werden erkend en opgenomen in de nieuwe constitutionele documenten.

## **2.4. Gewaarborgde vertegenwoordiging**

De gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische groepen wordt recentelijk steeds meer naar voren geschoven als mechanisme voor de accommodatie van etnische diversiteit. De gewaarborgde vertegenwoordiging was reeds terug te vinden als een kenmerk van *consociationalism*, een model voor staatsopbouw in een plurale samenleving, ontwikkeld door de Nederlander Arend Lijphart. Dit theoretische model vertoont vier kenmerken: *grand coalition*, *mutual veto*, *proportionality* en *segmental autonomy*. Wat ons hier interesseert is het eerste kenmerk: *grand coalition*. Lijphart definieert het als volgt: “*Grand coalition means that the political leaders of all the segments of the plural society jointly govern the country. It may also be called the principle of power-sharing.*”<sup>50</sup>

In 1992 wordt het mechanisme van participatie van nationale minderheden opgenomen in de VN Verklaring over de rechten van personen behorend tot nationale of etnische, religieuze en linguïstieke minderheden. Relevant zijn de paragrafen twee en drie van artikel 2: “*Article 2.2: Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious, social, economic and public life; Article 2.3: Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation.*”

De **effectieve** participatie van etnische minderheden vereist vaak dat de staat specifieke mechanismen uitwerkt zoals de gewaarborgde vertegenwoordiging van minderheden in de centrale overheidsorganen.

<sup>49</sup> ALEMANTE G. SELASSIE, “Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa”, *Stanford Journal of International Law* 1992, Vol. 29, (1) 39 - 41.

<sup>50</sup> A. LIJPHART, “Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links”, *Canadian Journal of Political Science* September 1979, (499) 500.

Waarom nu die aandacht voor de gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen? De constitutionele bescherming van culturele en taalrechten is uiteraard belangrijk voor de positie van minderheidsgroepen in een staat, maar voor de effectieve implementatie en toepassing ervan is dit waarschijnlijk onvoldoende. Voor een effectieve bescherming van de rechten van etnische minderheden is vereist dat de betreffende minderheden zelf betrokken worden bij alle beslissingen die hun rechtspositie raken.<sup>51</sup> Het mechanisme van gewaarborgde vertegenwoordiging kan hieraan tegemoet komen. De gewaarborgde vertegenwoordiging resulteert in een participatie van de minderheidsgroep aan het besluitvormingsproces binnen de centrale en, eventueel, regionale en lokale overheidsorganen. In de, in het kader van de OVSE opgestelde, Lund aanbevelingen inzake de daadwerkelijke deelname van nationale minderheden aan het openbare leven vinden we een aantal implementatiemogelijkheden van het recht op gewaarborgde vertegenwoordiging.<sup>52</sup> Het kan bijvoorbeeld gaan om een gewaarborgde vertegenwoordiging van nationale minderheden in centrale en regionale parlementen, regeringen en rechtbanken. Het kan ook gaan om aanpassingen aan het kiessysteem teneinde een ruimere vertegenwoordiging van etnische minderheden te verzekeren. C. Young stelt in dit verband dat de aard van het kiessysteem een centrale factor is in de etnische vertegenwoordiging.<sup>53</sup>

Ook voor de Ethiopische situatie is de gewaarborgde vertegenwoordiging een relevant mechanisme. In de vorige sectie werd reeds vermeld dat de Ethiopische grondwet de culturele en taalrechten van alle etnische groepen waarborgt. Maar is er ook een voldoende vertegenwoordiging van de diverse etnische groepen binnen de federale overheid en de regionale overheden? Hier kan reeds opgemerkt worden dat noch de federale grondwet noch de regionale grondwetten veel bepalingen inzake gewaarborgde vertegenwoordiging bevatten. Ook het kiessysteem lijkt minder geschikt om een participatie van alle etnische groepen aan het federale parlementaire werk te garanderen. Uiteraard zullen al deze elementen verder uitvoerig onderzocht worden waarbij de constitutionele mechanismen naast de praktische realiteit zullen worden geplaatst.

## **2.5. Autonomie**

### **2.5.1. Vormen van autonomie**

De toekenning van autonomie aan etnische minderheidsgroepen is het bevoorrechte mechanisme dat in Ethiopië wordt aangewend voor de accommodatie van etnische diversiteit en verdient dan ook onze bijzondere aandacht. Evenmin als voor de term minderheid, bestaat er voor “autonomie” een universeel erkende definitie. Het begrip

---

<sup>51</sup> F. BIEBER, *Minority Rights in Practice in South Eastern Europe*, Discussion Paper for the King Baudouin Foundation, Brussels, 30 September 2004; K. HENRARD, *o.c.*, 285.

<sup>52</sup> *The Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life and explanatory note*, te vinden op: [http://www1.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_en.pdf](http://www1.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf)

<sup>53</sup> C. YOUNG, “Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview” in C. YOUNG (ed.), *Ethnic Diversity and Public Policy*, s.l., UNRISD, 1998, (1) 13.

wordt dan ook in verschillende betekenissen gebruikt.<sup>54</sup> In deze tekst wordt autonomie gehanteerd als een generieke term in de betekenis van “*a device to allow ethnic or other groups claiming a distinct identity to exercise direct control over affairs of special concern to them, while allowing the larger entity those powers which cover common interests*”.<sup>55</sup> Deze generieke definitie omvat een aantal specifieke publiekrechtelijke verschijningsvormen waarvan federalisme er één is. Het federalisme zal in de volgende sectie 2.5.2. uitvoerig besproken worden daar dit specifieke model van autonomie door de Ethiopische federale grondwetgever gebruikt wordt om zelfbestuur toe te kennen aan de verschillende etnische groepen. Het federalisme kan gesitueerd worden op een doorlopende schaal van steeds verdergaande autonomie.<sup>56</sup> Op deze figuurlijke schaal plaatst D. Beke in toenemende graad van autonomie de staatsvormen deconcentratie, decentralisatie, federalisme, confederalisme en onafhankelijkheid.<sup>57</sup> De onderlinge verschillen tussen deze staatsvormen worden in de volgende sectie besproken, maar hier kunnen zij reeds ingedeeld worden in drie categorieën op basis van de locatie van het zwaartepunt van de macht. Bij deconcentratie en decentralisatie blijft de ultieme macht in handen van het centrale niveau, bij federalisme wordt de macht verdeeld over het federale en het regionale niveau, daar waar er bij de laatste twee concepten een duidelijk overwicht is van de autonome entiteiten.<sup>58</sup> Met Y. Ghai moet opgemerkt worden dat deze staatsvormen niet noodzakelijk een exclusieve toepassing krijgen. In Ethiopië bijvoorbeeld vinden we zowel federalisme als vormen van decentralisatie op het intraregionale niveau. Een dergelijke flexibiliteit, eerder dan een rigide toepassing van staatsvormen, maakt het mogelijk om tegemoet te komen aan specifieke vormen van etnische diversiteit.<sup>59</sup> Ook in het internationale recht is er een toenemende aandacht voor autonomie als bescherming van etnische minderheden. Weliswaar uit die toenemende aandacht zich niet zozeer in internationale rechtsinstrumenten. In internationale verdragen is er nog steeds geen algemeen recht op autonomie voor nationale minderheden opgenomen. Toch zijn er documenten, zoals de in de vorige sectie aangestipte Lund aanbevelingen van de OVSE, die het zelfbestuur erkennen als mechanisme ter bescherming van nationale minderheden. Het zelfbestuur wordt vandaag echter vooral gezien in samenhang met het recht op zelfbeschikking dat wel in verschillende internationale verdragen is geïncorporeerd.<sup>60</sup> Een beknopte toelichting bij dit recht op zelfbeschikking is dan ook noodzakelijk. Het recht op zelfbeschikking werd gedurende lange tijd geassocieerd met het recht op secessie. Dit had

<sup>54</sup> H.-J. HEINTZE, “On the Legal Understanding of Autonomy” in M. SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, (7) 7.

<sup>55</sup> Y. GHAI, “Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis” in Y. GHAI (ed.), *Autonomy and Ethnicity – Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, (1) 8.

<sup>56</sup> Het beeld van de schaal werd ontwikkeld door Prof. Dr. D. Beke in “decentralisatie in ontwikkelingslanden”, cursus bestuur in ontwikkelingslanden.

<sup>57</sup> Een uitgebreide definitie van deze staatsvormen is terug te vinden in J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2001, 225 - 230.

<sup>58</sup> Deze indeling werd ontwikkeld op basis van J. COAKLEY, *l.c.*, (293) 294 - 295.

<sup>59</sup> Y. GHAI, *l.c.*, (1) 10.

<sup>60</sup> R. LAPIDOTH, *Autonomy – flexible solutions to ethnic conflicts*, Washington, United States Institute of Peace, 1996, 23. Zo is het recht op zelfbeschikking opgenomen in artikel 1 van zowel het internationaal verdrag betreffende de burgerlijke en politieke rechten als het verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten.

te maken met de oorspronkelijke toepassing van het zelfbeschikkingsrecht in de context van dekolonisatie. De gekoloniseerde volkeren konden zich via het zelfbeschikkingsrecht onttrekken aan het koloniale bestuur en de onafhankelijkheid verwerven. Ook vandaag zijn er nog steeds auteurs die het recht op zelfbeschikking met het recht op secessie associëren.<sup>61</sup> De dominante opvatting in de rechtsleer volgt deze interpretatie niet, maar geeft aan het recht op zelfbeschikking een veel bredere invulling. Volgens de dominante visie omvat het recht op zelfbeschikking zowel een externe als een interne component waarbij secessie dan deel uitmaakt van de externe component. Naast het recht van een volk om zich te bevrijden van een koloniale overheersing, bestaat er ook buiten de koloniale context een recht op secessie, zij het dat het dan gaat om een conditioneel recht. Secessie kan alleen maar in geval van ernstige benadeling van het volk en als laatste redmiddel; als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput. Over de precieze inhoud van de interne component van het recht op zelfbeschikking is er evenwel geen algemene consensus.<sup>62</sup> Laten we hiervoor eerst stilstaan bij de definitie van het recht op zelfbeschikking in artikel 1 van het BUPO en het ECOSOC verdrag: *“Alle volken bezitten zelfbeschikkingsrecht. Uit hoofde van dit recht bepalen zij in alle vrijheid hun politieke status en streven zij vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na.”* Deze definitie maakt duidelijk dat het recht op zelfbeschikking op verschillende wijzen kan worden uitgeoefend, onder meer door de toekenning van autonomie. Voor vele auteurs staat het interne aspect van het recht op zelfbeschikking trouwens gelijk aan autonomie of zelfbestuur.<sup>63</sup> Merk wel op dat het zelfbeschikkingsrecht wordt toegekend aan volken, niet aan etnische minderheden. Er bestaat echter geen universeel erkende definitie van “volk” en K. Henrard wijst op de groeiende opvatting dat ook etnische minderheden op een zelfbeschikkingsrecht aanspraak kunnen maken.<sup>64</sup> Het recht op zelfbestuur van nationale minderheden zou dus een basis vinden in het internationaal erkende recht op zelfbeschikking van volkeren. De interpretatie van “volk” als nationale minderheid wordt ook verdedigd met betrekking tot het recht op zelfbeschikking van de volkeren uit artikel 20 (1) van het Afrikaans Handvest voor de Rechten van de Mens en van de Volkeren uit 1981. Anders gezegd, ingevolge deze interpretatie kunnen nationale minderheden aanspraak maken op een recht op zelfbestuur door zich te beroepen op het recht op zelfbeschikking van de volkeren uit artikel 20 (1) van het Afrikaans Handvest.<sup>65</sup>

Interessant is dat deze interpretatie van het recht op zelfbeschikking ook gevolgd wordt in de Ethiopische grondwet. De centrale grondwettelijke bepaling is artikel 39, dat in de volgende hoofdstukken uitvoerig wordt besproken. Artikel 39 kent aan alle naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië het recht op zelfbeschikking toe. Met andere woorden, het recht op zelfbeschikking wordt toegekend aan alle etnische groepen/minderheden. Dit recht op zelfbeschikking wordt daarenboven in een heel brede

<sup>61</sup> K. HENRARD, *o.c.*, 301.

<sup>62</sup> L. HANNIKAINEN, “Self-Determination and Autonomy in International Law” in M. SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, (79) 85.

<sup>63</sup> H.J. HEINTZE, *l.c.*, (7) 9.

<sup>64</sup> K. HENRARD, *o.c.*, 308.

<sup>65</sup> E. BREMS, *Human Rights: Universality and Diversity*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 103.

betekenis gebruikt. Het recht omvat inderdaad het recht op zelfbestuur, maar ook taalrechten, culturele rechten en het recht op participatie aan het beleid. De Ethiopische omschrijving van het interne recht op zelfbeschikking omspannt dus alle hiervoor besproken beschermingsmechanismen van etnische minderheden. Daarenboven wordt aan de Ethiopische etnische groepen ook het externe aspect van het zelfbeschikkingsrecht toegekend. Dit impliceert dat alle etnische groepen het recht hebben om zich af te scheiden van de Ethiopische staat. Voorwaar een opvallende bepaling, te meer daar dit recht op secessie als een onvoorwaardelijk recht wordt geconcipieerd waarmee de grondwet afwijkt van de vigerende houding in het internationale recht. Dit recht zal dan ook uitvoerig worden besproken en de impact ervan op de bescherming van etnische groepen en de stabiliteit van de Ethiopische staat geëvalueerd.

## 2.5.2. Federalisme

### 2.5.2.1. Begrip en basiskenmerken

Een erg brede invulling van het begrip federalisme vinden we in de politieke wetenschappen waar het concept niet meteen geassocieerd wordt met een specifiek mechanisme van staatsinrichting, maar wel met een bepaalde politieke ideologie.<sup>66</sup> Volgens R. Watts verwijst federalisme naar “*the advocacy of multi-tiered government combining unity and diversity and of accommodating, preserving and promoting distinct identities within a larger political union*”.<sup>67</sup> Het gaat om een politieke ideologie die als optimale vorm van politieke organisatie de totstandkoming van eenheid in diversiteit, van zowel gezamenlijk bestuur als zelfbestuur, propageert.<sup>68</sup> Politieke systemen die deze ideologie incorporeren – door niet alleen te voorzien in regionaal zelfbestuur, maar ook in de participatie aan het gezamenlijk bestuur - worden aangeduid als federale politieke systemen. Binnen deze categorie vallen zowel federaties, confederaties als andere vormen van staatsinrichting.<sup>69</sup> Hieruit volgt dat federalisme als specifiek mechanisme van staatsinrichting niet meer is dan één van de mogelijke verschijningsvormen van federale politieke systemen. In deze sectie gaat de aandacht vooral uit naar federalisme in deze laatste, enge betekenis van het woord, met andere woorden naar federaties. Deze optie is ingegeven door de vaststelling dat de Ethiopische staat zich expliciet als federatie presenteert. De nadruk op federaties belet echter niet dat, waar relevant, ook andere federale politieke systemen worden besproken.

Na deze inleidende begripsafbakening wordt nu dieper ingegaan op de specifieke kenmerken van federaties. In de eerste plaats kan hierbij opgemerkt worden dat een

---

<sup>66</sup> G. SMITH, “ Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice” in G. SMITH (ed.), *Federalism: The Multiethnic Challenge*, London/New York, Longman, 1995, (1) 4.

<sup>67</sup> R. L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1999, 6.

<sup>68</sup> M. CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1995, 15.

<sup>69</sup> R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press, 1999, 7.



belangrijk gemeenschappelijk kenmerk van federaties precies de afwezigheid van uniforme kenmerken is. Het onderzoek van de institutionele structuren van diverse federaties brengt grote verschillen aan het licht.<sup>70</sup> Toch worden in de literatuur een aantal elementen geselecteerd die, abstractie makend van hun specifieke verschijningsvorm, als gemeenschappelijke kenmerken kunnen worden beschouwd.<sup>71</sup> Deze gemeenschappelijke kenmerken kunnen in twee categorieën worden ingedeeld; een categorisering die samenhangt met het centrale objectief van federaties: de creatie van eenheid in diversiteit, van gezamenlijk bestuur gebaseerd op respect voor het zelfbestuur. Er kan reeds opgemerkt worden dat de hieronder beschreven kenmerken zullen fungeren als referentiekader voor de constitutionele analyse van de Ethiopische federale structuur in hoofdstuk zes.

De eerste categorie bestaat uit kenmerken die vorm geven aan het zelfbestuur van de gefedereerde entiteiten. Binnen een federatie is er een grondwettelijke allocatie van bevoegdheden over tenminste twee overheden: de federale overheid en de gefedereerde overheden (deelstaten, regio's, provincies, kantons, ...). Die grondwettelijke allocatie gebeurt in hoofdzaak volgens twee technieken. Enerzijds is er de techniek (zoals in de VS) waarbij de bevoegdheden van de federale overheid door de grondwet worden toegewezen. De overige bevoegdheden – de residuaire bevoegdheden – komen dan toe aan de deelstaten. In andere federaties wordt dan weer de omgekeerde techniek gehanteerd. In Canada bijvoorbeeld komen de residuaire bevoegdheden toe aan de federale overheid, de provincies beschikken er enkel over toegewezen bevoegdheden.<sup>72</sup> Binnen de grondwettelijke bevoegdheidsomschrijving hebben de gefedereerde entiteiten belangrijke wetgevende, uitvoerende en – eventueel – rechterlijke bevoegdheden. In vele federaties hebben de deelstaten daarenboven constitutieve autonomie of de bevoegdheid om hun eigen grondwet aan te nemen, binnen een minimum federaal raamwerk. Deze laatste bevoegdheid geeft aan de gefedereerde entiteiten de mogelijkheid om een eigen mensenrechtencatalogus op te stellen en om vorm te geven aan een eigen interne institutionele en administratieve organisatie. Ook de modaliteiten waarmee deze bevoegdheden worden uitgeoefend vormen een distinctief kenmerk van federaties. Een federatie onderscheidt zich in eerste instantie van een gedecentraliseerde structuur door de afwezigheid van een voogdijcontrole op de gefedereerde entiteiten. In een gedecentraliseerde staatsstructuur kunnen de gedecentraliseerde entiteiten ook over belangrijke bevoegdheden beschikken, maar de centrale overheid oefent toch nog een toezichtcontrole uit. In een federatie is er geen zulk toezicht van de federale overheid en de gefedereerde entiteiten oefenen er hun bevoegdheid uit vrij van iedere hiërarchie met de federale overheid.<sup>73</sup> Van een confederale structuur onderscheidt de federatie zich door het

---

<sup>70</sup> R. ERGEC, "Institutionele analyse van het federalisme" in Interuniversitair Studiecentrum voor Federalisme (ed.), *Federalisme Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen/Apeldoorn, MAKLU Uitgevers, 1994, (35) 36.

<sup>71</sup> *Ibid.*, (35) 36; D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa/London, The University of Alabama Press, 1987, 157.

<sup>72</sup> R. ERGEC, *l.c.*, (35) 46.

<sup>73</sup> M. CROISAT, *o.c.*, 25.

feit dat de beslissingen van de federale overheid rechtstreekse werking hebben voor de burgers van de gefedereerde entiteiten. Anders dan bij een confederatie het geval is moeten de beslissingen van de centrale overheid dus niet door de deelstaten worden omgezet.<sup>74</sup> Beide elementen vormen een mooie illustratie van de plaats die federale structuren innemen op de schaal van decentralisatie zoals ontwikkeld door D. Beke.<sup>75</sup> In een federatie beschikken de gefedereerde entiteiten over een grotere autonomie dan in een gedecentraliseerde structuur, zonder daarom de positie van de centrale overheid helemaal uit te hollen zoals in een confederatie het geval is. In een federale structuur beschikken de gefedereerde entiteiten niet alleen over een grotere autonomie dan gedecentraliseerde entiteiten, hun autonomie is ook steviger verankerd. Anders dan bij een gedecentraliseerde structuur het geval is kunnen de bevoegdheden van de deelstaten niet unilateraal door de federale overheid worden gewijzigd of ingetrokken. De regionale bevoegdheden worden immers vastgelegd in een geschreven grondwet die niet zonder de participatie van de deelstaten kan worden gewijzigd. Voor bepaalde grondwetsherzieningen zal de toestemming van alle deelstaten nodig zijn, doch doorgaans volstaat een bepaalde meerderheid. Een laatste kenmerk dat in deze eerste categorie thuishoort is het mechanisme dat de naleving van de bevoegdheidsverdelende regels waarborgt. In federale structuren wordt de grondwettelijke verdeling van bevoegdheden over het federale en het regionale niveau doorgaans gewaarborgd door een onafhankelijke rechterlijke instantie. Deze instantie controleert de grondwettigheid van federale en regionale handelingen en kan dan ook optreden indien de federale of regionale overheden de grenzen van hun grondwettelijke bevoegdheidstoekenning te buiten gaan.

Een tweede karakteristiek van federaties is de participatie van de gefedereerde entiteiten aan het gezamenlijk, federaal bestuur. Volgens Preston King is dit trouwens het belangrijkste distinctieve kenmerk van een federatie: *“I take a federation to be most significantly distinguished from other forms of sovereign state by the fact that its structure is grounded in the representation of regional governments within the national or central legislature on an entrenched basis”*.<sup>76</sup> Deze participatie concretiseert zich voornamelijk door het tweekamerstelsel waarbij het federale parlement bestaat uit twee kamers. De eerste kamer vertegenwoordigt dan de gehele bevolking van de federatie, de tweede kamer is de vertegenwoordigende vergadering van de gefedereerde entiteiten. Doorheen deze tweede kamer kunnen de gefedereerde entiteiten deelnemen aan het centrale bestuur. Zoals al aangegeven, wordt hier abstractie gemaakt van de grote onderlinge verschillen tussen de concrete verschijningsvorm van de tweede kamer in de verschillende federaties. Deze verschillen hebben zowel betrekking op de kieswijze, samenstelling en bevoegdheden. Zo worden de leden van de tweede kamer in sommige federaties rechtstreeks door de bevolking verkozen, in andere worden zij dan weer verkozen door de regionale parlementen. In bepaalde federaties is er een volstrekt gelijke vertegenwoordiging van de

<sup>74</sup> R. ERGEC, *l.c.*, (35) 39.

<sup>75</sup> D. BEKE, “decentralisatie in ontwikkelingslanden”, cursus bestuur in ontwikkelingslanden.

<sup>76</sup> PRESTON KING, “Federation and Representation” in M. BURGESS en A.-G. GAGNON (eds.), *Comparative Federalism and Federation Competing traditions and future directions*, Toronto/Buffalo, University of Toronto Press, 1993, (94) 94.

gefedereerde entiteiten, in andere wordt ook het bevolkingscijfer in overweging genomen. Tenslotte beschikt de tweede kamer in sommige landen over gelijke of zelfs ruimere bevoegdheden dan de eerste kamer, daar waar in andere staten het overwicht duidelijk bij de eerste kamer ligt. Op die verschillen zal verder – bij de Ethiopische casestudy – worden ingegaan. Belangrijk hier is op te merken dat de tweede kamer, ongeacht de specifieke verschijningsvorm ervan, een belangrijke instelling vormt binnen elke federatie; het is immers het orgaan waar het centrale objectief van de federatie – de creatie van eenheid in diversiteit – samenkomt. De tweede kamer biedt aan de gefedereerde entiteiten de mogelijkheid tot wederzijdse dialoog en overleg en zorgt voor een regionale gedragenheid van federale beslissingen (eenheid). Anderzijds is de tweede kamer het forum waar de gefedereerde entiteiten hun specifieke belangen tegenover het federale niveau kunnen beschermen (diversiteit).

### **2.5.2.2. Federalisme en de accommodatie van etnische diversiteit**

#### **2.5.2.2.1. Nationale en multinationale/etnische federaties**

Nu de belangrijkste kenmerken van federale structuren zijn geschetst wordt ingegaan op de band tussen federalisme als mechanisme van staatsinrichting en de accommodatie van etnische diversiteit. Meteen valt op te merken dat geen automatische associatie tussen federalisme en accommodatie van etnische diversiteit mag worden aangenomen.<sup>77</sup> Vaak is de creatie van een federale structuur helemaal niet ingegeven door de ambitie om de etnische diversiteit binnen de samenleving te incorporeren in de staatsstructuur. Dit is het geval voor sommige van de meest bekende federaties zoals de VS, Australië en Duitsland. De federaties kunnen dan ook in twee groepen worden ingedeeld: de nationale federaties en de multinationale of etnische federaties. In etnische federaties worden de grenzen van de gefedereerde entiteiten bepaald op basis van het vestigingsgebied van etnische groepen. Hierdoor wordt het zelfbestuur van etnische groepen binnen een eigen territoriale entiteit beoogd.<sup>78</sup> De nationale federaties zijn federaties waar de federale structuur tegemoetkomt aan andere behoeften dan de accommodatie van etnische diversiteit. De creatie van een nationale federatie kan bijvoorbeeld ingegeven zijn door het verlangen een betere bescherming te creëren tegen externe bedreigingen (de VS)<sup>79</sup>, door de ambitie om in erg uitgestrekte gebieden de fysieke toegang tot het bestuur te vergemakkelijken (zoals in de VS, Australië en Brazilië)<sup>80</sup> of door de wens de democratie te beschermen (zoals in Duitsland).<sup>81</sup> Niet alleen heeft de federale structuur in nationale federaties niets te maken

---

<sup>77</sup> W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 28.

<sup>78</sup> J. McGARRY en B. O' LEARY, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, paper gepubliceerd door het *Forum of Federations*, [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org).

<sup>79</sup> W. H. RIKER, *Federalism Origin – Operation – Significance*, Boston and Toronto, Little Brown and Company, 1964, 12.

<sup>80</sup> J. McGARRY, "Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities" in A.L. GRIFFITHS (ed.), *Handbook of Federal Countries, 2002*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, (416) 428.

<sup>81</sup> *Ibid.*, (416) 428; R. ERGEC, *l.c.*, (35) 36.

met de constitutionele integratie van etnische diversiteit, het federalisme kan er daarenboven worden aangewend als mechanisme voor het uitwissen van etnische verschillen, als strategie voor natieopbouw.<sup>82</sup> Deze laatste doelstelling beogen nationale federaties te realiseren door de grenzen van de gefedereerde entiteiten zo te trekken dat geen enkele van hen gedomineerd wordt door een bepaalde etnische minderheid. De uitoefening van het zelfbestuur door een etnische groep binnen een eigen deelstaat wordt hierdoor onmogelijk; alle etnische groepen leven verspreid over verschillende deelstaten waar zij allen een numerieke minderheid vormen. Hierdoor zou de etnische identificatie moeten verminderen ten voordele van een nationale identificatie. Een treffend voorbeeld hiervan vormen de VS. Een blik op de historische ontwikkeling van de staat leert dat een regio in de VS pas als deelstaat werd erkend indien de meerderheid van de regionale bevolking bestond uit zgn. WASPS (*White Anglo-Saxon Protestants*).<sup>83</sup> Concreet had dit tot gevolg dat de regionale grenzen werden hertekend (*gerrymandering*) of dat erkenning als deelstaat werd uitgesteld tot wanneer de meerderheid van de regionale bevolking uit WASPS bestond. De WASP identiteit werd voor de verschillende etnische minderheden (zoals Indianen en *Hispanics*) de aan te nemen nationale identiteit.<sup>84</sup>

Tegenover het nationaal federalisme staat het etnisch federalisme dat de etnische diversiteit in de staat niet ontkent of poogt uit te wissen, maar de diversiteit integendeel aanwendt als fundament van de staatsinrichting. Dit betekent, zoals hierboven reeds gezegd, dat men er bij het trekken van de regionale grenzen in etnische federaties naar streeft om etnische groepen binnen een aparte regio onder te brengen. Vertrekkend van dit etnisch-territoriaal uitgangspunt, presenteert het federalisme zich *prima facie* als een uitermate geschikt mechanisme om de potentieel strijdige doelstelling van accommodatie van etnische diversiteit enerzijds en behoud van de stabiliteit van de staat anderzijds te verzoenen. Binnen de federatie hebben de etnische groepen het recht op zelfbestuur in hun eigen deelstaat. Zoals hierboven aangeduid is het zelfbestuur in federaties erg omvattend en kan het met een grote mate van autonomie worden uitgeoefend. Dit geeft aan etnische groepen een ruime mogelijkheid om de aangelegenheden die de specifieke belangen van de groep raken (zoals taal, onderwijs en cultuur) autonoom te regelen en aldus een aan de eigen noden aangepast beleid te ontwikkelen. Tegelijkertijd incorporeert het federalisme de gefedereerde entiteiten – in casu de etnische deelstaten – in het federale bestuur met als gevolg dat zij meebeslissen over aangelegenheden van gemeenschappelijk belang. Hierdoor behouden zij de noodzakelijke affiniteit met het federale niveau.

Eén van de eerste landen waarin federalisme gebruikt werd als mechanisme voor de accommodatie van etnische diversiteit was Canada. De federale constructie werd er in de 19<sup>de</sup> eeuw vooral gecreëerd met het oog op de accommodatie van de Franstaligen uit

---

<sup>82</sup> J. McGARRY en B. O' LEARY, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, paper gepubliceerd door het *Forum of Federations*, [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org).

<sup>83</sup> W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 28.

<sup>84</sup> J. McGARRY, *l.c.*, (416) 428.

Québec.<sup>85</sup> Het is echter vooral de jongste jaren dat de visie op federalisme als mechanisme voor de benadering van etnische diversiteit binnen de staat sterk opgang maakt. Zeker in West-Europese staten is er recent een duidelijke tendens federale structuren uit te werken als constitutioneel/juridische strategie voor het oplossen of beheersen van etnische conflicten en spanningen. Er is uiteraard het voorbeeld van België dat in de voorbije dertig jaar geëvolueerd is van een eenheidsstaat naar een federale staat teneinde een geschikt institutioneel kader te bieden voor het vreedzaam samenleven van voornamelijk Nederlandstaligen en Franstaligen. Naast België, dat zichzelf als federale staat presenteert, zijn er vele andere West-Europese landen die gekenmerkt worden door etnisch federale politieke systemen. Deze landen zijn weliswaar geen federaties in de strikte betekenis van het woord, maar zij kennen wel een staatsstructuur die de federale idee incorporeert. Een goed voorbeeld hiervan is Spanje, maar ook in het Verenigd Koninkrijk wordt de toekenning van zelfbestuur aan etnische minderheden aangewend als techniek van staatsinrichting.<sup>86</sup>

In Afrika daarentegen bestaat er nog steeds een groot wantrouwen tegenover federalisme. Nochtans hebben verschillende Afrikaanse landen in de laatste dagen van de kolonisatie en de eerste dagen van hun onafhankelijkheid – vaak onder invloed van de kolonisator – met federale politieke systemen geëxperimenteerd. Dit was vooral het geval in de voormalige Britse kolonies zoals Ghana, Kenia, Uganda en Nigeria. Het Franse koloniale bestuur was altijd meer gecentraliseerd dan het Britse – *direct rule* vs. *indirect rule* – en de voormalige Franse kolonies kregen allen, met uitzondering van Kameroen, een unitaire staatsstructuur.<sup>87</sup> De meeste van deze federale systemen hebben echter een kort bestaan gekend en werden al snel omgevormd tot unitaire staten. Nigeria is in dit verband de uitzondering. Twee belangrijke redenen kunnen hiervoor worden gegeven.

In de eerste plaats moesten de leiders van de nieuwe onafhankelijke staten een oplossing vinden voor de gebrekkige legitimiteit van hun machtsuitoefening. Zij oordeelden dat een unitaire staatsstructuur betere kansen bood hun centrale autoriteit te vestigen dan een structuur waarbij de staatsmacht over verschillende entiteiten werd gedistribueerd.<sup>88</sup>

Ten tweede moet opgemerkt worden dat de Afrikaanse staten, waarvan de grenzen door de kolonisator waren vastgelegd, meestal gekenmerkt werden – en worden – door een enorme etnische diversiteit. Hoewel een dergelijke diversiteit ook in Europese landen voorkomt, was het opvallend dat vele Afrikaanse burgers blijk gaven van een grotere verbondenheid met hun specifieke etnische groep dan met de nieuwe staat.<sup>89</sup> De Afrikaanse leiders waren dan ook bevreesd voor de impact die federale structuren konden hebben op hun project van

<sup>85</sup> W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 28.

<sup>86</sup> W. KYMLICKA, *Emerging Western Models of Multination Federalism: Are they Relevant for Africa?*, draft paper presented at the seminar on “Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia”, 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>87</sup> J. ISAWA ELAIGWU, “Ethnicity and the Federal Option in Nigeria” in J. ISAWA ELAIGWU, P.C. LOGAMS en H.S. GALADIMA (eds.), *Federalism and Nation-Building in Nigeria*, Abuja, National Council on Intergovernmental Relations, 1994, (145) 150.

<sup>88</sup> *Ibid.*, (145) 153.

<sup>89</sup> ALEMANTE G. SELASSIE, “Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa”, *Stanford Journal of International Law* 1992, Vol. 29, (1) 18.

nationale integratie. Zij meenden dat de creatie van federale structuren de etnische verschillen alleen maar zou accentueren en vastleggen en aldus zou resulteren in de fragmentatie en het uiteenvallen van de staat.<sup>90</sup> Zij opteerden er dan ook voor om een gecentraliseerd bestuur uit te werken, gekoppeld aan een project van natievorming in de hoop hierdoor etnische affiniteiten te verzwakken ten voordele van nationale identiteiten. De gehechtheid aan de groep zou op deze wijze, zo hoopten zij, overgaan naar een affiniteit met de staat. Zoals in hoofdstuk één van deze tekst werd besproken is deze tweeledige strategie van centralisatie en etnische homogenisering er allerm minst in geslaagd om de etnische identiteit van de Afrikaanse burgers uit te wissen en de stabiliteit van de Afrikaanse staat te bewerkstelligen, wel integendeel.

De bezwaren die door Afrikaanse leiders tegen federalisme werden ingebracht brengen ons bij de ruimere discussie over de mogelijke negatieve implicaties van federalisme als mechanisme van etnische accommodatie.

#### **2.5.2.2.2. Bezwaren tegen etnische federaties**

Tegen het etnisch federalisme worden in hoofdzaak twee fundamentele bezwaren ingebracht.<sup>91</sup>

De eerste kritiek op het etnisch federalisme is tegelijk ook één van de redenen waarom Afrikaanse leiders afkerig staan tegenover de introductie van federale structuren. De kritiek impliceert dat de introductie van een federale structuur op etnische basis allerm minst resulteert in de creatie van stabiliteit binnen de staat, maar integendeel leidt tot groeiende spanningen, instabiliteit en uiteindelijk tot het uiteenvallen van de staat. De creatie van een staatsstructuur langs etnische grenzen resulteert in een versterking van de etnische identiteit en creëert dan ook een groeiende kloof tussen de diverse etnische groepen binnen de staat. Deze kritiek vinden we ook vaak terug in commentaren over het Ethiopische federalisme. De creatie van een federale structuur op etnische basis zou in Ethiopië niet alleen geleid hebben tot een versterking van bestaande etnische identiteiten, maar het zou daarenboven aan de basis liggen van het ontluiken van nieuwe etnische identiteiten. Dit heeft tot gevolg dat maatschappelijke problemen steeds meer in etnische termen worden uitgedrukt wat het moeilijk maakt hierover een nationale consensus te bereiken. Deze groeiende tegenstellingen kunnen leiden tot instabiliteit en uiteindelijk tot het uiteenvallen

---

<sup>90</sup> J. IBRAHIM, "State Crisis in Africa: The Case for Federalism and Decentralisation" in L. R. BASTA en J. IBRAHIM (eds.), *Federalism and Decentralisation in Africa The Multicultural Challenge*, Fribourg, Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, 1999, (25) 45 - 46.

<sup>91</sup> Voor het overzicht van de bezwaren tegen etnisch federalisme werd vooral gebruik gemaakt van de volgende werken: W. KÄLIN, "Decentralized Governance in Fragmented Societies: Solution or Cause of new Evils?" in A. WIMMER, R.J. GOLDSTONE, D.L. HOROWITZ, U. JORAS en C. SCHETTER (eds.), *Facing Ethnic Conflicts – Toward a New Realism*, Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2004, (301) 305 - 306; J. McGARRY en B. O' LEARY, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, paper gepubliceerd door het *Forum of Federations*, [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org); ALEMANTE G. SELASSIE, "Ethnic Federalism: Its Promise and Pitfalls for Africa", *Yale Journal of International Law* 2003, Vol. 28, 51-107; J. McGARRY, *l.c.*, 416 – 447.

van de staat. Etnisch federalisme zou het risico van secessie trouwens vergroten door het feit dat de etnische groepen binnen de federatie reeds beschikken over een eigen territorium, regering en parlement. Deze kritische bedenkingen bij het etnisch federalisme lijken empirisch te worden ondersteund door het uiteenvallen van multi-etnische federaties zoals de Sovjetunie, Joegoslavië en Tsjecho-Slowakije.

De tweede kritiek gaat uit van een *a priori* positieve houding tegenover federalisme. Federalisme kan een perfect mechanisme zijn voor de accommodatie van de etnische diversiteit binnen de staat indien alle etnische regio's bewoond worden door één bepaalde etnische groep, indien er met andere woorden een perfecte overlapping tussen etnische groep en territorium is. In de praktijk is het echter onmogelijk om een dergelijke overeenstemming te bereiken. In elke op etnische basis georganiseerde regio zullen etnische minderheden – mensen die niet behoren tot de regionaal dominante etnische groep – leven. Het kan gaan om minderheden die elders beschikken over een eigen regio of over minderheden die overal een minderheid vormen. In etnisch federale structuren ontstaat een bekommernis voor de rechtspositie van deze minderheden. Het risico is immers reëel dat de leden van de regionaal dominante groep hun regio als eigendom gaan beschouwen ten gevolge waarvan de minderheden in het beste geval als gasten worden behandeld. De analyse van de Ethiopische casus zal aantonen dat hiervoor ook in Ethiopië een reëel gevaar bestaat. De creatie van een federale structuur op etnische basis heeft ook in Ethiopië niet geleid tot de creatie van perfect etnisch homogene territoriale entiteiten. Integendeel, alle Ethiopische deelstaten worden in mindere of meerdere mate gekenmerkt door etnische diversiteit. In de deelstaten die gedomineerd worden door een bepaalde etnische groep is het risico van discriminatie van etnische minderheidsgroepen reëel.

Tegen deze bezwaren worden dan weer contra-argumenten ingebracht door de voorstanders van federalisme als mechanisme voor de accommodatie van etnische diversiteit.

#### **2.5.2.2.3. Argumenten ten voordele van etnische federaties<sup>92</sup>**

De voorstanders van etnisch federalisme ontkennen niet dat de creatie van federale structuren op etnische basis kan resulteren in een groeiend etnisch bewustzijn en in een verdieping van de kloof tussen de verschillende etnische gemeenschappen. Alleen menen zij dat de oorzaakgevolg redenering van de tegenstanders moet worden omgekeerd. De tegenstanders van etnisch federalisme lijken impliciet aan te geven dat de federale structuur de oorzaak is van het etnische bewustzijn en de etnische tegenstellingen. De voorstanders merken daarentegen op dat de introductie van federale structuren precies is ingegeven door de ambitie een antwoord te vinden op de groeiende etnische

---

<sup>92</sup> Hiervoor werden vooral de volgende werken geconsulteerd: J. McGARRY, *l.c.*, 416 - 447; J. McGARRY en B. O' LEARY, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, paper gepubliceerd door het *Forum of Federations*, [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org); W. KYMLICKA, *Emerging Western Models of Multination Federalism: Are they Relevant for Africa?*, draft paper presented at the seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

tegenstellingen. De federale structuur moet de reeds bestaande etnische verzuchtingen en conflicten kanaliseren en beheersen teneinde het voortbestaan van de staat te verzekeren. Dat dit tegelijkertijd tot een sterker etnisch bewustzijn leidt is onvermijdelijk. Het niet invoeren van federalisme zou echter resulteren in oncontroleerbare conflicten en de finale ondergang van de staat. Daarenboven is het mogelijk binnen de federale structuur mechanismen uit te werken om de kloof tussen de etnische groepen kleiner te maken. Er wordt op gewezen dat een etnisch federale structuur maar succesvol kan zijn indien de gefedereerde entiteiten – *in casu* op etnische basis georganiseerde regio's – geïncorporeerd worden in het federale bestuur. Dit creëert een institutioneel kader voor de samenwerking van de etnische groepen op het federale niveau en leidt tot een grotere interetnische verbondenheid en een affiniteit met de federale staat. Zoals hierboven bij de bespreking van de kenmerken van federaties reeds werd opgemerkt, is de meest gebruikte techniek hiervoor de vertegenwoordiging van de gefedereerde entiteiten in een tweede kamer van het federale parlement. Andere mechanismen zoals een gewaarborgde vertegenwoordiging van de diverse etnische groepen in de regering, in de administratie en in de rechtbanken kunnen hier eveneens toe bijdragen. Tenslotte wordt opgemerkt dat de ondergang van etnische federaties zoals de Sovjetunie, Joegoslavië en Tsjecho – Slowakije niets leert over de bruikbaarheid van etnisch federalisme. Hoewel deze landen formeel federaties waren, was er in de praktijk geen sprake van enige betekenisvolle regionale autonomie. In de Sovjetunie bijvoorbeeld werd de autonomie van de unierepublieken uitgehold door de gecentraliseerde communistische partij die alle regionale overheden controleerde. De grondwettelijke autonomie werd aldus ongedaan gemaakt door de politieke centralisatie. De federale structuur heeft er dus eigenlijk nooit effectief gefunctioneerd zodat het dan ook verkeerd zou zijn om hieruit globale conclusies te trekken over de capaciteit van etnisch federalisme.

Diegenen die overtuigd zijn van het nut van federalisme als mechanisme voor etnische accommodatie erkennen dat de rechtspositie van etnische minderheden in op etnische basis georganiseerde regio's een probleem vormt. Zij stellen echter drie mechanismen voor om hieraan te verhelpen.

1) Het eerste mechanisme impliceert een territoriale aanpak en houdt in dat ernaar gestreefd wordt een betere overeenstemming tussen etnische groep en territorium tot stand te brengen. De grenzen van de bestaande deelstaten kunnen worden verlegd of er kunnen nieuwe deelstaten worden gecreëerd voor etnische groepen die nog niet over een eigen deelstaat beschikken. Bij de analyse van de Ethiopische casus zal blijken dat dit mechanisme niet alleen is voorzien door de Ethiopische constitutionele documenten, maar ook al herhaalde malen werd toegepast. Het moge echter duidelijk zijn dat het mechanisme van creatie van bijkomende territoriale entiteiten belangrijke beperkingen kent. Hoewel het zeker kan leiden tot de accommodatie van bepaalde etnische minderheidsgroepen, is het evenzeer duidelijk dat de nieuwe territoriale entiteiten evenmin etnisch homogeen zullen zijn of blijven (tengevolge van bv. interne migraties). Uiteraard kunnen dan opnieuw



etnische territoria worden gecreëerd, maar het is evident dat deze strategie al snel op de grenzen van de administratieve efficiëntie zal botsen.

2) Het tweede mechanisme gaat dan ook uit van een loskoppeling van autonomie en territorium. Het vereist een loslaten van de idee dat autonomie alleen aan een bepaalde territoriale entiteit kan toekomen. Indien het niet mogelijk of opportuun is om de bestaande grenzen te wijzigen of nieuwe territoriale entiteiten te creëren, kan eraan gedacht worden etnische minderheden een vorm van non-territoriale of personele autonomie toe te kennen. De autonomie-rechten worden dan niet toegekend aan een bepaalde territoriale entiteit, maar aan de etnische minderheid zelf. In de literatuur wordt dit concept aangeduid als culturele autonomie. Het concept wordt, niettegenstaande het nog vrij onbekend is, toegepast in een aantal landen.

Hoewel de concrete uitwerking ervan verschilt van land tot land, geeft A. Eide de volgende tentatieve definitie van culturele autonomie:

*“ Provisionally, cultural autonomy will here be understood as the right to self-rule, by a culturally defined group, in regard to matters which affect the maintenance and reproduction of its culture.”*<sup>93</sup>

Uit deze definitie kunnen drie kenmerken van culturele autonomie worden afgeleid. Het zelfbestuur wordt niet toegekend aan een territoriale entiteit, maar aan een *culturally defined* (zoals een etnische of religieuze) groep. Het zelfbestuur strekt zich enkel uit over de leden van de betreffende groep en blijft beperkt tot culturele aangelegenheden met dien verstande dat het begrip cultuur een erg ruime invulling kan krijgen.<sup>94</sup> Aldus gedefinieerd lost de toekenning van culturele autonomie de problematiek van de interne minderheden volledig op, althans voor culturele aangelegenheden. Alle etnische groepen binnen de staat krijgen de mogelijkheid zichzelf te besturen voor de aangelegenheden die verband houden met de eigen etnische identiteit, zoals taal, onderwijs, cultuur en eventueel ook zaken zoals gezondheidsbeleid en ouderenzorg.<sup>95</sup> Iedere burger, waar hij zich ook bevindt binnen de staat, valt uitsluitend onder het culturele zelfbestuur van de etnische groep waartoe hij behoort.

Hoewel het voor een diepgaande theoretische discussie over culturele autonomie wachten is tot het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw, is de idee van non-territoriale autonomie voor religieuze gemeenschappen reeds terug te vinden in het Ottomaanse rijk, in het zogenaamde Millet systeem. Het kwam erop neer dat de maatschappij ingedeeld werd in verschillende

---

<sup>93</sup> A. EIDE, “Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order” in M. SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, (251) 252.

<sup>94</sup> *Ibid.*, (251) 259 - 260.

<sup>95</sup> D. BEKE, *The Limits of Territorial Decentralisation. Can ‘Community Decentralisation’ bring a solution?*, voordracht op de *Annual Conference IASIA (International Association of Schools and Institutes of Administration)*, Québec, 4 - 7 juli 1997.

autonome gemeenschappen op basis van geloofsovertuiging. Zo bestonden er naast de belangrijkste moslim *millet*, *millets* voor Orthodoxe christenen, Joden en Katholieken.<sup>96</sup> Een grondige theoretische uitwerking van het beginsel van non-territoriale autonomie vinden we bij de Oostenrijkse socialisten Otto Bauer en Karl Renner. Zij werkten een model van non-territoriale autonomie uit als mechanisme voor de accommodatie van de diverse etnische groepen binnen het Oostenrijk – Hongaarse keizerrijk. Hun model hield in dat er in het keizerrijk een tweeledige administratieve organisatie moest worden tot stand gebracht: een non-territoriale en een territoriale administratie. De totstandkoming van een non-territoriale administratie vereiste in eerste instantie dat alle burgers in een register aangaven tot welke etnische groep zij behoorden. Iedere etnische groep beschikte over eigen instellingen die bevoegd waren voor alle etnisch-culturele aangelegenheden. De overige aangelegenheden vielen onder de bevoegdheid van de territoriale administratie waarin alle etnische groepen dienden te zijn vertegenwoordigd.<sup>97</sup>

Eén van de beste voorbeelden van een concrete institutionele omzetting van culturele autonomie vinden we in het interbellum in Estland, met de wet op de culturele autonomie uit 1925.<sup>98</sup> Deze wet voorzag in een mogelijkheid op culturele autonomie voor iedere etnische groep met minimum 3000 leden. Het systeem was gebaseerd op een individueel zelfbeschikkingsrecht; iedere burger besliste zelf tot welke etnische groep hij behoorde en hij had ook het recht om de betreffende etnische groep te verlaten. De etnische groepen die opteerden voor culturele autonomie werden bevoegd voor de aangelegenheden die verband hielden met de eigen cultuur zoals onderwijs, musea, bibliotheken, theaters,... Teneinde deze bevoegdheden uit te oefenen kozen de leden van de etnische groep een *Cultural Council*: het hoogste orgaan van het zelfbestuur. Deze *Cultural Council* had onder meer de bevoegdheid reglementen uit te vaardigen en eigen belastingen te heffen (bevoegdheden die uiteraard enkel konden uitgeoefend worden ten aanzien van de leden van de eigen groep). De *Cultural Council* koos eveneens de leden van de *Cultural Government*, het uitvoerende orgaan van het zelfbestuur. Bepaalde etnische minderheidsgroepen in Estland, zoals de Joden en de Duitsers, maakten effectief gebruik van de door de wet geboden mogelijkheid en richtten hun eigen instellingen voor culturele autonomie op. Het stelsel van culturele autonomie werd afgeschaft tijdens de Sovjet bezetting van Estland.

In de jaren 90 werd in de institutionele organisatie van verschillende landen teruggegrepen naar het concept van de non-territoriale autonomie.<sup>99</sup> Ook in de Belgische federatie wordt hiervan gebruik gemaakt. Het beginsel van non-territoriale autonomie komt in België tot uiting bij de indeling van de gefedereerde entiteiten in gemeenschappen en gewesten. Er zijn 3 gemeenschappen: de Vlaamse gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de

<sup>96</sup> A. EIDE, *l.c.*, (251) 261; Y. PLASSERAUD, “L’histoire oubliée de l’autonomie culturelle”, *Le Monde diplomatique* mei 2000, 16 - 17.

<sup>97</sup> R. BAUBÖCK, *o.c.*; C. EMMINGHAUS, *Äthiopiens ethnoregionaler Föderalismus Modell der Konfliktbewältigung für afrikanische Staaten?*, Hamburg, Lit verlag, 1997, 47 - 48 ; A. EIDE, *l.c.*, (251) 266 - 267.

<sup>98</sup> H.-J. HEINTZE, *l.c.*, (7) 21 - 22, A. EIDE, *l.c.*, (251) 253 - 255; A. LIJPHART, *l.c.*, (499) 507 - 508.

<sup>99</sup> O.m. in Estland, Letland, Slovenië en Rusland. Een overzicht wordt geboden door A. EIDE, *l.c.*, (251) 256.

Duitstalige Gemeenschap (art. 2 GW) en 3 gewesten: het Vlaamse Gewest, Het Waalse Gewest en het Brusselse Gewest (art. 3 GW). De gemeenschappen zijn bevoegd voor de culturele aangelegenheden en het onderwijs (art. 127 GW), de persoonsgebonden aangelegenheden (art. 128 GW) en de regeling van het taalgebruik in bestuurszaken, het onderwijs en de sociale betrekkingen (art. 129 GW). De grondwet somt de bevoegdheden van de gewesten niet op. Artikel 39 stipuleert dat deze bevoegdheden zullen aangeduid worden bij wet met een bijzondere meerderheid (de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt; art. 4 GW). De bevoegdheden van de gemeenschappen hebben vooral te maken met de bescherming van de identiteit van de verschillende etnische groepen in België. Het distinctieve kenmerk van de Belgische groepen is vooral de taal. De grondwet stipuleert in dit verband dat België vier taalgebieden kent: het Nederlandse taalgebied, het Franse taalgebied, het tweetalige gebied Brussel - Hoofdstad en het Duitse taalgebied (art. 4 GW).

Niettegenstaande de aanwezigheid van een Duitstalige minderheid moet opgemerkt worden dat de Belgische federatie in wezen bipolair is (Nederlandstaligen en Franstaligen).<sup>100</sup> Erg belangrijk hier is het verschillend territoriale toepassingsgebied van de normen uitgevaardigd door respectievelijk de gemeenschaps- en gewestinstellingen. Er is immers geen volledige territoriale overlapping tussen gemeenschappen en gewesten. Zo hebben de door het Vlaamse, respectievelijk Waalse gewest, uitgevaardigde normen geen rechtskracht in het tweetalige gebied Brussel - Hoofdstad. De normen van de Vlaamse, respectievelijk Franse gemeenschap hebben daarentegen ook uitwerking ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel - Hoofdstad die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap (art. 127 §2 GW). Concreet betekent dit dat Nederlandstaligen in Brussel vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse gemeenschap, net zoals de inwoners van het Vlaamse gewest. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de Franstalige Brusselaars.<sup>101</sup> De rol van de gemeenschappen in Brussel is dus duidelijk een toepassing van het concept non-territoriale autonomie.

Hoewel het principe van de non-territoriale autonomie erg geschikt lijkt om de culturele belangen van verspreide etnische groepen binnen de staat te behartigen, geeft het niettemin aanleiding tot heel wat kritiek. Enkele van de kritische bedenkingen bij dit model worden hieronder besproken en geëvalueerd.<sup>102</sup>

Het belangrijkste voordeel van non-territoriale autonomie is, zoals hierboven reeds vermeld, dat interne minderheden worden uitgesloten. De creatie van op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten kan nooit resulteren in etnisch homogene gebieden. In elk van die entiteiten zal rekening moeten worden gehouden met de positie van etnische minderheidsgroepen. De toekenning van non – territoriale autonomie maakt hieraan een

<sup>100</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *o.c.*, 1020.

<sup>101</sup> A. LECOURS, "Belgium" in A.L. GRIFFITHS (ed.), *Handbook of Federal Countries*, 2002, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, (59) 62.

<sup>102</sup> Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van R. BAUBÖCK, *o.c.*

einde. De autonomie wordt toegekend aan de etnische groep en strekt zich uit tot alle leden van de etnische groep waar zij zich ook bevinden binnen de staat. De autonomie blijft dus niet beperkt tot de regio waar de betreffende etnische groep de meerderheid vormt (zoals bij territoriale autonomie), maar strekt zich eveneens uit tot de gebieden waar de leden van de specifieke etnische groep een kleine minderheid vormen. Daarnaast heeft de autonomie enkel betrekking op diegenen die uitdrukkelijk voor de groep hebben gekozen. De meeste voorstellen en concrete toepassingen van culturele autonomie zijn immers gebaseerd op het individuele zelfbeschikkingsrecht of het principe van de persoonlijke autonomie (dit was bv. het geval voor de ideeën van Renner en Bauer alsmede voor de culturele autonomie in Estland). De persoonlijke autonomie houdt in dat iedere burger zelf beslist tot welke etnische groep hij wenst te behoren en ook de mogelijkheid heeft om die etnische groep te verlaten en tot een andere groep toe te treden.

Hiertegenover kan gesteld worden dat het territorium altijd een rol blijft spelen en dat etnische minderheden in een bepaald gebied ook onder non-territoriale autonomie minderheden blijven. Leden van een minderheidsgroep kunnen binnen de regio misschien wel hun culturele belangen behartigen, maar blijven voor de overige aangelegenheden een minderheid. Meer nog, precies door de aanwezigheid van culturele autonomie bestaat de kans dat hun positie als interne minderheid tegenover die andere aangelegenheden slechter is dan bij territoriale autonomie. Culturele autonomie kan immers leiden tot een parallelle in plaats van een geïntegreerde culturele ontwikkeling, tot een vorm van culturele apartheid.<sup>103</sup> Hierdoor ontstaat een vervreemding tussen meerderheidsgroep en minderheid die een negatieve impact kan hebben op de positie van deze laatste. Deze vrees is niet onterecht, al past de nodige nuancering. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen etnische groepen die overal een minderheid vormen en deze die enkel lokaal een minderheid vormen, maar deel uitmaken van een regionale meerderheid. Voor deze eerste groep lijkt de toekenning van culturele autonomie in ieder geval de beste optie. In het andere geval zal er misschien wel integratie zijn in de meerderheidscultuur, maar de integratie zal vermoedelijk eerder de vorm aannemen van assimilatie. Voor de tweede categorie etnische groepen is het nog maar de vraag of de afwezigheid van culturele autonomie zal zorgen voor een integratie in de meerderheidscultuur. Integendeel, de afwezigheid van culturele autonomie zou precies kunnen resulteren in het zich afkeren van de regionale meerderheid en het zich richten op de regio waar die minderheidsgroep de meerderheid vormt. Conclusie is dat de toekenning van culturele autonomie niet mag worden verworpen, maar dat ook aandacht moet worden besteed aan datgene wat de diverse etnische groepen verbindt. Institutioneel kan dit bijvoorbeeld worden omgezet door een gewaarborgde vertegenwoordiging van de minderheidsgroepen in de territoriale administratie.

3) Het derde mechanisme bestaat erin dat de federale grondwet – en eventueel de regionale grondwetten – een aantal fundamentele rechten toekent die door de – leden van – de etnische minderheid tegenover de regionale overheid kunnen worden ingeroepen. Het gaat hier zowel om universele mensenrechten als om specifieke minderheidsrechten zoals

---

<sup>103</sup> H.-J. HEINTZE, *l.c.*, (7) 21.

taalrechten, culturele rechten en het recht op gewaarborgde vertegenwoordiging binnen de regionale overheid. Ook in Ethiopië bevatten de verschillende constitutionele documenten bepalingen relevant voor de bescherming van rechten van minderheidsgroepen tegenover regionaal of lokaal dominante groepen.

#### **2.5.2.2.4. Voorwaarden voor het succes van etnische federaties**

Uit de bovenstaande opmerkingen van voor- en tegenstanders van etnisch federalisme blijkt dat het succes van etnische federaties gedetermineerd wordt door de mate waarin zij erin slagen het centrale objectief van federaties, de totstandkoming van eenheid in diversiteit, te realiseren. Dit houdt in dat de etnische federatie succesvol mag genoemd worden indien alle etnische groepen binnen de staat de mogelijkheid hebben om hun belangen te behartigen enerzijds en indien zij anderzijds allen bereid zijn om samen te werken binnen hetzelfde statelijke kader.

Uit de gecombineerde studie van de kenmerken van federaties en de pro en contra argumenten bij etnisch federalisme kunnen een aantal elementen worden afgeleid die determinerend zijn voor het succes van etnische federaties. Deze elementen worden hieronder in vijf categorieën ingedeeld.

1) In de eerste plaats is het belangrijk dat de gefedereerde entiteiten beschikken over een daadwerkelijke autonomie tegenover het federale niveau. Dit impliceert in eerste instantie dat de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten niet unilateraal door de federale overheid kunnen worden ingetrokken. Bij de bespreking van de kenmerken van federaties werd er reeds op gewezen dat dit een distinctief kenmerk is van federaties daar de bevoegdheden van gefedereerde entiteiten in de grondwet worden vastgelegd en de grondwet niet kan gewijzigd worden zonder de participatie van die gefedereerde entiteiten. In bepaalde federaties bestaat echter de mogelijkheid voor de federale overheid om te interveniëren in regionale aangelegenheden. Het is duidelijk dat een bescherming van de regionale autonomie vereist dat deze interventie aan stringente voorwaarden wordt onderworpen.<sup>104</sup> Een daadwerkelijke autonomie van de gefedereerde entiteiten vereist verder dat deze entiteiten over voldoende financiële middelen beschikken om hun grondwettelijke bevoegdheden te kunnen uitoefenen.<sup>105</sup> Een volledige financiële autonomie komt enkel dan tot stand wanneer de deelstaten voldoende eigen inkomsten kunnen genereren om hun uitgaven te bekostigen.

2) Een tweede belangrijk element is de bescherming die aan etnische minderheidsgroepen wordt geboden. De rechten van de verschillende etnische groepen binnen een federatie kunnen het beste worden gerealiseerd wanneer er een perfecte overeenstemming is tussen

---

<sup>104</sup> Y. GHAI, *l.c.*, (1) 22.

<sup>105</sup> W. KÁLIN, "Decentralized Governance in Fragmented Societies: Solution or Cause of new Evils?" in A. WIMMER, R.J. GOLDSTONE, D.L. HOROWITZ, U. JORAS en C. SCHETTER (eds.), *Facing Ethnic Conflicts – Toward a New Realism*, Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2004, (301) 308.

het leefgebied van de etnische groepen en de grenzen van hun respectieve territoriale entiteiten. Zoals hierboven al werd vermeld komt een dergelijke situatie evenwel niet voor. Binnen elke door een bepaalde etnische groep gedomineerde gefedereerde entiteit zullen etnische minderheden leven. Er bestaat een risico dat deze minderheden niet in staat zullen zijn om hun rechten uit te oefenen. De federale structuur dient dan ook te voorzien in beschermingsmechanismen. Hierboven werden drie van dergelijke mechanismen opgesomd: een mogelijkheid tot herindeling van regionale grenzen, het mechanisme van culturele autonomie en de bescherming van universele en specifieke rechten in de federale grondwet en – eventueel – de regionale grondwetten. Opdat de bescherming van die mensenrechten ook effectief zou zijn, moeten de constitutionele documenten tevens voorzien in afdwingingsmechanismen zoals de bescherming door een hoogste rechtscollege.

3) De derde factor is de eenheid binnen de federatie. Bij de creatie van etnisch federale structuren ligt de nadruk op de autonomie van de etnische groepen. De gefedereerde entiteiten worden gecreëerd om aan de etnische groepen de mogelijkheid te geven een regionale autonomie uit te oefenen. Voor de goede werking van etnische federaties is het echter noodzakelijk dat de etnische groepen ook bereid zijn om samen te werken binnen hetzelfde kader, dat zij gehecht zijn aan de eenheid binnen de staat. De toekenning van regionale autonomie kan bij de diverse etnische groepen reeds een positieve houding doen ontstaan tegenover het centrale/federale niveau, maar op zich volstaat dit niet. Voor de eenheid binnen de federatie moet daarnaast aandacht worden besteed aan wat de etnische groepen verbindt. De federatie kan alleen dan succesvol zijn wanneer de verschillende entiteiten zich verbonden voelen met elkaar en met het federale niveau. Op institutioneel vlak betekent dit dat een kader moet worden gecreëerd voor de samenwerking tussen de verschillende groepen. Dit gebeurt in federaties doorgaans door een creatie van een tweede kamer in het federale parlement waarbij die tweede kamer de vertegenwoordigende vergadering is van de gefedereerde entiteiten. Daarnaast kan ook gedacht worden aan een gewaarborgde vertegenwoordiging van de etnische groepen in de uitvoerende macht.<sup>106</sup>

4) Er moet een adequaat mechanisme worden uitgewerkt voor het vermijden en oplossen van interregionale conflicten enerzijds en van conflicten tussen de federale overheid en de regio's anderzijds. Preventief kan gedacht worden aan de uitwerking van allerlei overlegfora tussen de federale overheid en de regionale overheden en tussen de regionale overheden onderling. Verder is in de meeste federaties voorzien dat een onafhankelijke rechterlijke instantie zich uitspreekt over bevoegdheidsconflicten, conflicten over de correcte interpretatie van de grondwettelijke bepalingen over bevoegdheidsverdeling. Het kan hier gaan om het hoogste rechtscollege in de gewone rechterlijke organisatie of om een gespecialiseerd rechterlijk orgaan.<sup>107</sup> Het optreden van een onafhankelijke rechterlijke instantie komt tegemoet aan de eis dat het interpreterende orgaan gepercipieerd wordt als

---

<sup>106</sup> R.L. WATTS, "Lessons from the pathology of multicultural federations" in P. HÄNNI (ed.), *L'homme et l'Etat – Mélanges offerts par la Faculté de droit de l'Université de Fribourg pour Thomas Fleiner*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2003, (221) 228; J. Mc GARRY, *l.c.*, (416) 437.

<sup>107</sup> Y. GHAI, *l.c.*, (1) 20; C. EMMINGHAUS, *o.c.*, 59.

onafhankelijk zowel ten aanzien van het federale niveau als ten aanzien van de regionale overheden.

5) Naast institutionele elementen is het eveneens uitermate belangrijk dat de federale structuur functioneert in een politieke cultuur die positief staat tegenover federalisme, wat noodzakelijkerwijs een democratische houding vereist. Enkel in een democratisch politiek kader kan de doelstelling van eenheid in diversiteit volledig worden gerealiseerd. Het failliet van de federaties in de Sovjetunie, Joegoslavië en Tsjecho-Slowakije is hiervan een treffende illustratie. Zoals reeds vermeld was er in deze federaties geen sprake van enige betekenisvolle regionale autonomie. In de Sovjetunie bijvoorbeeld werd de constitutionele autonomie van de unierepublieken uitgehouden door de gecentraliseerde communistische partij die alle regionale overheden controleerde.<sup>108</sup>

Deze elementen vormen een belangrijke leidraad bij de evaluatie van het Ethiopische federalisme.

### **2.5.2.3. Federalisme in Ethiopië**

Zoals aangegeven in de inleiding beoogt ook het Ethiopische federalisme de eenheid binnen Ethiopië te handhaven door de erkenning van de etnische diversiteit. Centraal in het voorliggend onderzoek staat de vraag of het Ethiopische model van etnisch federalisme geschikt is om die doelstelling te realiseren. In dit hoofdstuk wordt concreet aangegeven op welke wijze het onderzoek beoogt die vraag te beantwoorden. Uit wat volgt zal blijken dat de *supra* geformuleerde theoretische overwegingen hierbij fungeren als referentie- en analysekader.

Hoewel de nadruk in het onderzoek op constitutionele analyse ligt, kan een bevredigend antwoord op de centrale onderzoeksvraag uiteraard niet verkregen worden door een loutere focus op constitutionele bepalingen. De efficiëntie van het federalisme wordt immers niet alleen bepaald door concepten, structuren en instellingen, maar eveneens door historische, politieke en socio-economische factoren, kortom door de maatschappelijke context of zoals Simeon en Conway het uitdrukken: “*We can only explore whether and how institutions matter by exploring the interaction between them and the societies in which they are embedded.*”<sup>109</sup>

Vooraleer over te gaan tot een bespreking van de constitutionele bepalingen die vorm geven aan de Ethiopische federale structuur is het dan ook noodzakelijk een overzicht te geven van de historische ontwikkelingen die tot de creatie van een federale structuur hebben geleid. Het is dus zeker niet de bedoeling een omvattende geschiedenis van Ethiopië te schrijven, maar wel een selectie te maken van de elementen die samen het

---

<sup>108</sup> J. McGARRY en B. O’ LEARY, *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, paper gepubliceerd door het *Forum of Federations*, [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org); D.J. ELAZAR, o.c., 247.

<sup>109</sup> R. SIMEON en D. - P. CONWAY, “Federalism and the management of conflict in multinational societies” in A.-G. GAGNON en J. TULLY (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, (338) 339.

maatschappelijke raamwerk vormen waarbinnen de nieuwe machthebbers in 1991 overgingen tot een verregaande etnische decentralisatie van de Ethiopische staat. Het historisch overzicht begint met een korte uiteenzetting over de vroege oorsprong van de Ethiopische staat. Dit is belangrijk, daar in die vroege oorsprong een aantal staatsrechtelijke elementen zijn ontstaan die de Ethiopische staat hebben gekenmerkt tot de tweede helft van de twintigste eeuw. Na de bespreking van de vroege oorsprong wordt meteen overgegaan tot het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw. In deze periode kent Ethiopië een aantal machthebbers die het – op dat ogenblik - sterk gefragmenteerde rijk omvormen tot een gecentraliseerde staat. In die periode wordt het inzake cultuur, taal en religie relatief homogene rijk eveneens omgevormd tot een multi-etnische maatschappij waarin tientallen volkeren met evenveel verschillende talen en uiteenlopende religies worden samengebracht. In het vervolg van het historisch overzicht zal worden ingegaan op de wijze waarop de staat – doorheen twee totaal verschillende politieke regimes – reageerde op die multi-etnische bevolkingssamenstelling. Het is in die houding van de staat dat de oorsprong ligt van talrijke bevrijdingsbewegingen wier al dan niet gecoördineerd verzet de historische fase inluidde waarbinnen de etnisch federale structuur werd ontwikkeld. De kennis van deze historische ontwikkelingen laat toe een inzicht te krijgen in de constitutionele keuzes en in het maatschappelijke raamwerk waarbinnen de Ethiopische federatie werd ontwikkeld. Daar het maatschappelijke raamwerk een belangrijke determinant is voor het succes van etnische federaties wordt ook stilgestaan bij de evolutie van de politieke context waarbinnen de federale structuur uitwerking moet krijgen.

De bespreking van de eigenlijke constitutionele bepalingen spitst zich in de eerste plaats toe op de analyse van de federale grondwet. De federale grondwet bevat de fundamenteën van de federale structuur en bepalingen aangaande de samenstelling, werking en bevoegdheden van de federale instellingen van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.

De analyse van de federale grondwet begint met een studie van het recht op zelfbeschikking zoals dit in de Ethiopische grondwet is geïncorporeerd. De Ethiopische grondwet kent een recht op zelfbeschikking toe aan alle Ethiopische naties, nationaliteiten en volkeren of, met andere woorden, aan alle etnische groepen van Ethiopië. In de internationale doctrine bestaat er vandaag nog steeds onduidelijkheid over de precieze invulling van dit recht, al is er een groeiende tendens om hieraan een erg ruime betekenis te geven. Traditioneel wordt het recht op zelfbeschikking geassocieerd met het recht op secessie, maar vandaag wordt vrij algemeen aangenomen dat er talrijke andere implementatiemogelijkheden zijn. De Ethiopische grondwet plaatst zich in de lijn van die nieuwe ontwikkelingen door te voorzien in een erg ruime invulling van het recht op zelfbeschikking. Het recht op zelfbeschikking uit de Ethiopische grondwet omvat niet alleen secessie, het omvat tegelijk taalrechten en culturele rechten, het recht op gewaarborgde vertegenwoordiging en ook het recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium. Het recht op zelfbeschikking vormt aldus de basis van de federale structuur; het legt de fundamenteën waarop de federale constructie wordt gebouwd.



Na aldus het etnische karakter van de federatie te hebben aangetoond, wordt de aandacht gericht op de territoriaal administratieve organisatie. De Ethiopische federatie bestaat uit twee multi-etnische federale steden en uit negen deelstaten of regio's die op etnische basis zijn georganiseerd. Ook voor deze deelstaten geldt echter dat geen van hen perfect etnisch homogeen is. Alle deelstaten worden gekenmerkt door een mindere of meerdere mate van etnische diversiteit die voor elke deelstaat afzonderlijk wordt bekeken.

In een volgende sectie wordt de aandacht gericht op de autonomie van de deelstaten. Een voorwaarde voor het succes van een federatie is de uitoefening door de deelstaten van een reële autonomie. Hiervoor is noodzakelijk dat de deelstaten over voldoende bevoegdheden beschikken die ze autonoom tegenover het federale niveau kunnen uitoefenen. Zoals hierboven aangestipt vormt de grondwettelijke allocatie van bevoegdheden over het federale en het regionale niveau een centraal kenmerk van elke federatie. Ook in Ethiopië is de bevoegdheidsverdeling terug te vinden in de grondwet. De Ethiopische grondwet werkt met een *prima facie* erg eenvoudig systeem van bevoegdheidsallocatie: de bevoegdheden van de federale overheid worden toegewezen door de grondwet en de deelstaten beschikken over de niet toegewezen of residuaire bevoegdheden. Een grondig onderzoek van de grondwettelijke bepalingen brengt echter aan het licht dat de bevoegdheidsverdeling een stuk complexer is. De grondwet maakt geen duidelijk onderscheid tussen wetgevende en uitvoerende bevoegdheden, de bevoegdheden van de federale overheid vallen uiteen in exclusieve en kaderbevoegdheden en er is sprake van concurrerende bevoegdheden zonder dat de grondwet deze uitdrukkelijk opsomt.

Een daadwerkelijke autonomie van de gefedereerde entiteiten tegenover het federale niveau vereist echter meer dan het beschikken over uitgebreide formele bevoegdheden. Het vereist dat deze bevoegdheden ook autonoom kunnen worden uitgeoefend. Hiervoor is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten niet unilateraal door de federale overheid kunnen worden ingetrokken. Het is dan ook belangrijk om aandacht te hebben voor de grondwettelijke mechanismen die toelaten de bevoegdheidsverdeling te wijzigen. Bevatten die grondwettelijke mechanismen voldoende waarborgen voor de bescherming van de belangen van de deelstaat? Met deze vraag in het achterhoofd wordt achtereenvolgens ingegaan op de mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheden tussen het federale en het regionale niveau, op de bevoegdheid van de federale overheid tot interventie in de regionale aangelegenheden en op de procedure voor grondwetsherziening. Voor een werkelijke regionale autonomie is het daarenboven noodzakelijk dat de gefedereerde entiteiten over voldoende financiële bevoegdheden beschikken om hun grondwettelijke bevoegdheden uit te oefenen. Een overzicht van de fiscale aspecten van het Ethiopische federalisme mag in het onderzoek dan ook niet ontbreken.

Na de studie van de graad van autonomie waarover de deelstaten beschikken wordt nagegaan op welke wijze de verschillende etnische groepen vertegenwoordigd zijn op het federale niveau. Welke mogelijkheden bieden de federale instellingen voor de participatie van de deelstaten aan het federale bestuur en beleid? Wordt op het federale niveau een

institutioneel kader gecreëerd voor overleg en samenwerking tussen de deelstaten en wordt op die wijze voldaan aan een noodzakelijke voorwaarde voor eenheid binnen de federatie? Om op deze vragen een antwoord te kunnen bieden is een studie van de federale institutionele structuur essentieel. De studie van de federale instellingen begint met een bespreking van het parlement. Zoals in de meeste federaties gebruikelijk is, bestaat ook het Ethiopische parlement uit twee kamers waarbij de eerste kamer de vertegenwoordigende vergadering is van de gehele bevolking, van de eenheid, en de tweede kamer uitdrukking geeft aan de diversiteit in de federatie. In het onderzoek ligt de nadruk vooral op die tweede kamer, het *House of the Federation*. Zowel de samenstelling, de kieswijze als de bevoegdheden van het *House of the Federation* zullen worden onderzocht. Na de studie van het parlement wordt ingegaan op de federale uitvoerende macht om vervolgens het hoofdstuk af te sluiten met een bespreking van de rechterlijke macht. In deze laatste sectie wordt vooral stilgestaan bij het mechanisme van grondwetsinterpretatie. Zoals gezegd kan het orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie immers een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van het federalisme.

Een belangrijk kenmerk van de Ethiopische federatie is de constitutionele autonomie van de deelstaten. Alle Ethiopische regio's hebben de bevoegdheid om hun eigen grondwet aan te nemen en op deze wijze vorm te geven aan hun eigen administratieve en institutionele organisatie. Bekijken we deze bevoegdheid samen met de etnische diversiteit die elke deelstaat kenmerkt dan wordt het duidelijk dat het objectief van eenheid in verscheidenheid niet alleen door de federale grondwet, maar ook door de regionale grondwetten moet worden gerealiseerd. Een studie van de regionale grondwetten mag dan ook niet ontbreken in het voorliggend onderzoek. Met de etnische diversiteit van de bevolking als criterium worden de negen Ethiopische deelstaten in vier categorieën ingedeeld. Binnen elk van die categorieën wordt minstens één deelstaat onderzocht. Het bleek niet mogelijk om alle negen deelstaten in het onderzoek te betrekken, maar de stelling is dat de resultaten van de vijf bestudeerde deelstaten geëxtrapoleerd kunnen worden naar de andere deelstaten. Het onderzoek van al de onderzochte deelstaten volgt hetzelfde stramien waarbij eerst de regionale en daarna de subregionale institutionele organisatie wordt bestudeerd.

Na de studie van de federale en regionale constitutionele mechanismen ter accommodatie van etnische diversiteit, worden zij geëvalueerd vanuit hun capaciteit om de doelstelling van eenheid in verscheidenheid te realiseren.

## **Hoofdstuk 3. Opgang en verval van het Ethiopische keizerrijk**

### **3.1. De vroege oorsprong van de Ethiopische staat**<sup>110</sup>

Over de vroege oorsprong van de Ethiopische staat bestaat nog veel historische onzekerheid. Feit is wel dat al in de eerste eeuwen na Christus een machtig rijk bestond in wat vandaag het noorden van Ethiopië is: het Axum-rijk. Het Axum rijk controleerde omvangrijke gebieden in de Rode Zee regio en was onder meer actief in Yemen. De restanten van het rijk zijn thans nog altijd te bekijken in de stad Axum, in de huidige Tigray deelstaat. De macht van het rijk steunde voornamelijk op handel, zowel over land als over zee. De koningen van Axum gingen zichzelf, omwille van de territoriale omvang van hun macht, beschouwen als koning der koningen of keizer. Het bestuur door een keizer bleef een kenmerk van de Ethiopische staat tot diep in de twintigste eeuw, meer bepaald tot de val van keizer Haile Selassie in 1974. Door de zeehandel kwam Axum onder meer in contact met de cultuur van het Middellandse Zeegebied, wat een verklaring kan zijn voor de introductie van het christendom in Axum in de vierde eeuw. Het christendom, in zijn orthodoxe vorm, werd de staatsgodsdienst van Axum en zou hiermee in de volgende eeuwen, samen met het keizerschap, uitgroeien tot een constante factor in de Ethiopische maatschappij. Zo werd in de grondwet van 1955 nog steeds bepaald dat “*The Ethiopian Orthodox Church, founded in the fourth century, ..., is the established church of the empire and is as such, supported by the state*” (artikel 126 GW).

Door de expansie van de islam verloor Axum de controle over het Rode Zee gebied en de ermee verbonden handel. Vanaf de zevende eeuw geraakte het rijk dan ook in verval en, geïsoleerd van de buitenwereld, trok het zich terug in zuidelijker gelegen gebieden in het binnenland. Over de verdere ontwikkelingen van het Axum rijk is weinig bekend. Wel weten we dat de Agew, een bevolkingsgroep die leeft in de huidige Amhara deelstaat (en dus ten zuiden van Axum), werd ondergedompeld in de Axumitische sociale en politieke traditie. Zo werden zij onder meer gechristianiseerd door de nazaten van Axum. Uiteindelijk namen de Agew de macht over en stichtten zij een nieuwe dynastie, de dynastie van de Zagwe. De clerus beschouwde de Zagwe echter als usurpatoren. De houding van de clerus betekende een stimulans voor de bouw van de indrukwekkende rotskerken te Lalibela. Lalibela is vernoemd naar de Zagwe keizer met dezelfde naam die in de 12<sup>de</sup> eeuw, met de bedoeling de legitimiteit van de Zagwe te versterken, de opdracht gaf tot de constructie van elf kerken in de rotsen van zijn hoofdstad Roha. In de 13<sup>de</sup> eeuw werd het imperium van de Zagwe omvergeworpen door Yekuno Amlak, koning van de Amhara uit de regio Shoa. Hij trachtte zijn machtsovername te legitimeren met een verwijzing naar de

---

<sup>110</sup> Voor deze eerste sectie werd gebruik gemaakt van de volgende werken: BAHRU ZEWDE, *A History of Modern Ethiopia*, Oxford, James Currey, 2001, 300 p; E. J. KELLER, *Revolutionary Ethiopia – From Empire to People's Republic*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 1988, 307 p.; GHELAWDEWOS ARAIA, *Ethiopia – The Political Economy of Transition*, Lanham/ New York/ London, University Press of America, 1995, 229 p; H.G. MARCUS, *A History of Ethiopia*, Berkeley/ Los Angeles/ London, University of California Press, 2002, 316 p; J. MARKAKIS, *Ethiopia: Anatomy of a Traditional Polity*, Oxford, Clarendon Press, 1974, 409 p; TEFERRA HAILE-SELASSIE, *The Ethiopian Revolution 1974-1991 – From a Monarchical Autocracy to a Military Oligarchy*, London and New York, Kegan Paul International, 1997, 352 p.

zogenaamde *Salomonitische traditie*. Yekuno Amlak stelde dat zijn bestuur het herstel van de Salomonitische traditie inhield, een traditie die kenmerkend was voor het Axum rijk en onderbroken was door het Zagwe bestuur. De inhoud van de Salomonitische traditie is te vinden in de *Kebre Negast* (de glorie van de koningen), een tekst uit de veertiende eeuw. In dit werk wordt de afstamming van de Ethiopische keizer uiteengezet. De keizerlijke lijn die de keizers leverde voor het Axum rijk zou, volgens de *Kebre Negast*, oorspronkelijk voortspuiten uit een affaire tussen de mythische koning Salomon en de koningin van Sheba, koningin van Ethiopië. Het verhaal van de *Kebre Negast* situeert zich in de tiende eeuw voor Christus. Teneinde enige bestuursdeskundigheid te verwerven besliste de koningin van Sheba naar Jeruzalem te reizen om daar in de leer te gaan bij de wijze koning Salomon. Het kwam tot een affaire tussen de twee en hieruit werd een zoon geboren, Menelik I. Menelik I, zoon van koning Salomon, werd koning van Ethiopië en is aldus de stichter van de Salomonitische lijn. Hiermee verleent de *Kebre Negast* een mythisch aura aan het Ethiopische keizerschap: het keizerschap komt rechtmatig toe aan de descendenten van Menelik I. De keizers van de Zagwe dynastie behoorden niet tot deze Salomonitische lijn en werden dan ook beschouwd als usurpatoren. Yekuno Amlak ging wel prat op zijn afstamming van Menelik I en hij stelde dan ook het herstel van de Salomonitische lijn te vertegenwoordigen. Het belang van de Salomonitische mythe ter legitimatie van de keizerlijke machtsuitoefening bleef bestaan tot in de 20<sup>ste</sup> eeuw. Zo stipuleerde artikel 2 van de grondwet van 1955: *“The Imperial Dignity shall remain perpetually attached to the line of Haile Selassie I, descendent of King Sahle Selassie, whose line descends without interruption from the dynasty of Menelik I, son of the Queen of Ethiopia, the Queen of Sheba, and King Solomon of Jerusalem”*. De Amhara uit Shoa creëerden een imperium dat noch inzake militaire macht noch inzake omvang van het territorium moest onderdoen voor Axum. Grote gebieden werden veroverd en aan het keizerrijk toegevoegd. Het Amhaars werd de belangrijkste taal in het imperium. Het Orthodoxe christendom bleef zijn status als staatsgodsdienst behouden. Het vormde hiermee een belangrijk element van continuïteit. Het zorgde voor een rechtstreekse band tussen Axum en het middeleeuwse rijk van Shoa. Ondanks de wisselende regimes bleef aldus een christelijke staat bestaan die bekend werd onder de naam Abessinië. Aan het begin van de 16<sup>de</sup> eeuw kreeg het christelijke rijk het echter moeilijk. Het diende het hoofd te bieden aan een verwoestende invasie van moslims, voornamelijk Afar en Somali, die hun uitvalsbasis hadden in het oosten van Ethiopië. Aan het hoofd van de moslim strijders stond Ahmed ibn Ibrahim al-Ghazi, ook bekend als Ahmed Gran (de ‘linkshandige’). Hij riep de *Jihad* of heilige oorlog uit tegen het christelijke keizerrijk en kon hierdoor vele moslims mobiliseren. De moslim invasie was erg bedreigend voor de christelijke staat en het is maar dankzij de succesvolle tussenkomst van Portugese militairen ten voordele van de christenen dat de totale ondergang van het christelijke imperium kon worden voorkomen. De interventie van de Portugezen was ingegeven door de ambitie de opmars van het Ottomaanse rijk - dat de troepen van Gran militair ondersteunde - in de Hoorn van Afrika te blokkeren. Het christelijke rijk bleef dus bestaan, maar was door de jarenlange oorlog zo sterk verzwakt dat het niet in staat was om weerstand te bieden aan de massale migratie van de Oromo; een migratie die eveneens begon aan het begin van de zestiende eeuw. Deze Oromo migratie is belangrijk voor de

voorliggende thesis. Het toont immers dat al drie eeuwen voor de expansie van het Ethiopische keizerrijk in de negentiende eeuw (waarover meer in sectie 3.2), aanzienlijke aantallen Oromo binnen het christelijke rijk leefden. De voorstelling van die expansie als een strijd tussen noordelijke Tigray/Amhara veroveraars en zuidelijke Oromo slachtoffers moet dan ook worden genuanceerd. De Oromo, opgenomen in het rijk, hoorden inderdaad bij de veroverden, maar traden ook zelf op als veroveraar.<sup>111</sup> Ten gevolge van beide krachten – de moslim invasie en de Oromo migratie – trok het Amhara keizerrijk zich terug in het noordwesten van Ethiopië, in de stad Gondar. Gondar werd de nieuwe hoofdstad van het christelijke rijk en zorgde aldus voor de continuïteit van het keizerrijk. In het midden van de 18<sup>de</sup> eeuw was die continuïteit echter vooral formeel geworden. Er was nog wel een keizer te Gondar, maar de werkelijke macht in het keizerrijk werd vanaf dan uitgeoefend door regionale vorsten. Er ontstond een complete machtsverbrokkeling waarbij de verschillende samenstellende vorstendommen van het keizerrijk elkaar de suprematie betwistten. Deze periode (die de *Zemene Mesafint* of het tijdperk der prinsen wordt genoemd) duurde tot het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw. In die periode komt een tegenbeweging op gang in de richting van herstel van het centraal gezag. Die tegenbeweging wordt besproken in de volgende sectie.

### **3.2. De grondleggers van het huidige Ethiopië**

Het jaar 1855 wordt gebruikelijk aangeduid als het jaar waarin er een einde kwam aan de *Zemene Mesafint*. Het is het jaar waarin Kassa Hailu, edelman uit Qwara in West-Ethiopië, gekroond wordt tot keizer Theodoros II. Keizer **Theodoros** wordt beschouwd als de grondlegger van het moderne Ethiopië.<sup>112</sup> Nochtans schiepen zijn afkomst en bezigheden in zijn jonge jaren niet meteen hoge verwachtingen over zijn ontwikkeling tot Ethiopisch staatsman. Kassa werd geboren omstreeks 1820. Hij was van relatief eenvoudige komaf en leidde aanvankelijk allerm minst een keizerlijk leven. Zijn twintiger jaren bracht hij door als leider van een dievenbende die zich bezighield met het beroven van karavanen en het plunderen van dorpen. Toch zijn er aanwijzingen dat hij ook in die fase van zijn leven al blijk gaf van een meer verheven visie en beschouwd werd als een soort “Robin Hood”,<sup>113</sup> als een sociaal beeldenstormer. Hierdoor slaagde hij erin om een groot aantal aanhangers aan te trekken en een sterke militie uit te bouwen. Dit verstrekte Kassa de middelen om in het begin van de jaren 50 van de negentiende eeuw alle regionale heersers uit het tijdperk der prinsen te verslaan om zich uiteindelijk, in 1855, te laten kronen tot keizer Theodoros II. Dat de kroning gebeurde door de Abune, het hoofd van de Ethiopisch Orthodoxe kerk, betekende een versterking van de legitimiteit van zijn keizerschap. De regeerperiode van keizer Theodoros creëerde een breuk met het tijdperk der prinsen. Deze breuk kwam echter niet zozeer tot uiting in concrete realisaties als in de vorming van ambitieuze doelstellingen. Theodoros had de bedoeling de diverse vorstendommen uit het tijdperk der

<sup>111</sup> MERERA GUDINA, *Ethiopia – Competing ethnic nationalisms and the quest for democracy, 1960-2000*, Maastricht, Shaker Publishing, 2002, 103.

<sup>112</sup> E.J. KELLER, *Revolutionary Ethiopia – From Empire to People's Republic*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 1988, 21.

<sup>113</sup> *Ibid.*, 22.

prinsen te verenigen onder het ultieme gezag van de keizer. Hiertoe richtte hij zijn hervormingsijver voornamelijk op twee determinanten van het keizerlijk gezag: de administratie en het leger.<sup>114</sup> De administratie of het bestuur van het keizerrijk werd tijdens het tijdperk der prinsen gefragmenteerd uitgeoefend door regionale vorsten en heren. Theodoros hertekende de grenzen van de bestaande territoriale entiteiten en trachtte de administratie ervan toe te kennen aan gesalarieerde gouverneurs en ambtenaren, ultiem verantwoordelijk tegenover de keizer.<sup>115</sup> Hij poogde de macht van de regionale heersers verder te beperken door de creatie van een centraal leger. De macht van de regionale vorsten steunde op de controle over een eigen leger, wat hen tevens in een machtspositie plaatste tegenover de keizer. Deze laatste was immers op militair vlak afhankelijk van de troepen die hem door de regionale vorsten ter beschikking werden gesteld. Een nationaal, door de centrale overheid betaald, leger zou dan ook een aanzienlijke versterking van het keizerlijk gezag hebben betekend. Zoals hierboven opgemerkt, zouden deze twee doelstellingen ook niet meer dan doelstellingen blijven. Theodoros slaagde er niet in om zijn ambitieuze hervormingen door te voeren. Het ontbrak hem vooral aan financiële middelen.<sup>116</sup> Zijn zoektocht naar financiering bracht hem onder meer in conflict met de Ethiopisch Orthodoxe kerk die, zoals blijkt uit de kroning door de Abune, Theodoros aanvankelijk had gesteund. De steun van de kerk was een belangrijke legitimerende factor voor het keizerlijk gezag bij de bevolking. Eén van de zaken waarmee Theodoros zich de woede van de clerus op de hals haalde was de beslissing om gronden die toebehoorden aan de kerk over te dragen aan belastingplichtige boeren. Het verlies aan steun van de clerus impliceerde dus een niet te verwaarlozen verzwakking van de positie van de keizer, een positie die verder werd ondermijnd door talrijke regionale rebellies. Enkel door het voeren van voortdurende militaire campagnes kon hij zich nog staande houden. Zijn legitimiteit was in die mate aangetast dat hij alleen gezag uitoefende over die gebieden waar hij militair aanwezig was.<sup>117</sup> Het gebruik van bruto geweld vergrootte evenwel nog de weerstand tegen het regime. Daarenboven brachten de pogingen om zijn bestuur intern te versterken hem ook extern in grote moeilijkheden. Ten einde raad over zijn interne problemen, richtte hij een steunverzoek aan de Britten. Theodoros motiveerde zijn verzoek onder meer door een verwijzing naar de gemeenschappelijke christelijke traditie van beide landen. De Britten reageerden echter weinig enthousiast. De frustraties over de niet gerealiseerde interne en externe doelstellingen deden de keizer afglijden naar de waanzin. In een wanhopige poging om toch de aandacht van de Britten te trekken ging Theodoros over tot het gijzelen van Britse gezanten. Dit deed de Britten besluiten tot het sturen van een militaire missie, onder leiding van Sir Robert Napier, die uiteindelijk de ondergang van de keizer bezegelde.<sup>118</sup> Bij de confrontatie in 1868 bleken de Ethiopiërs geen partij voor de

<sup>114</sup> J. MARKAKIS, *Ethiopia: Anatomy of a Traditional Polity*, Oxford, Clarendon Press, 1974, 20.

<sup>115</sup> TEFERRA HAILE-SELASSIE, *The Ethiopian Revolution 1974-1991 – From a Monarchical Autocracy to a Military Oligarchy*, London and New York, Kegan Paul International, 1997, 18.

<sup>116</sup> BAHRU ZEWEDE, *A History of Modern Ethiopia*, Oxford, James Currey, 2001, 35.

<sup>117</sup> H.G. MARCUS, *A History of Ethiopia*, Berkeley/ Los Angeles/ London, University of California Press, 2002, 69.

<sup>118</sup> Tijdens hun tocht over het Ethiopische grondgebied ontving de Napier expeditie steun van Kassa Mercha, leider van Tigray. In ruil voorzagen de Britten Kassa van militaire steun, steun die Kassa later zou helpen bij het claimen van de keizerskroon.

veel beter bewapende Britten. Door de interne problemen was het leger van Theodoros daarenboven ook ernstig verzwakt. Theodoros beseftte dat alles verloren was en pleegde zelfmoord. Hoewel Theodoros er dus niet in slaagde om zijn doelstellingen te realiseren, wordt hij toch gezien als de initiator van een centralisatieproces dat zijn culminatiepunt bereikte tijdens het bewind van Haile Selassie. Christopher Clapham drukt het uit als volgt: “*The reign (van Theodoros) is, however, memorable more for its aspirations than for its achievements*”.<sup>119</sup>

Na de dood van Theodoros leek het even alsof het tijdperk van de *Zemene Mesafint* zou terugkeren. Er waren immers drie regionale vorsten die aanspraak maakten op het keizerschap: koning Menelik van Shoa, Ras Gobeze van Lasta en Kassa Mercha uit Tigray. Al snel na het overlijden van Theodoros liet Ras Gobeze zich kronen tot keizer Tekle Giorgis. Het leger van de nieuwe keizer werd in 1871 echter vernietigd door Kassa Mercha die, als dank voor zijn steun aan de Napier expeditie (zie voetnoot 118), van de Britten moderne wapens had verkregen. Kassa kwam dus als overwinnaar uit de machtsstrijd en in 1872 werd hij gekroond tot keizer en nam hij de naam Yohannes IV aan. Koning Menelik van Shoa legde zich na enkele jaren neer bij de suprematie van Yohannes, al gaf hij - zoals later zou blijken - zijn imperiale ambities nooit helemaal op.

Keizer **Yohannes IV** deelde de droom van Theodoros van een sterk eengemaakt Ethiopië. Hij hanteerde hiertoe echter een andere strategie dan Theodoros, een strategie die veel succesvoller bleek. Theodoros poogde een eengemaakt Ethiopië te realiseren door de macht van de regionale vorsten uit te hollen en het daardoor gecreëerde machtsvacuüm op te vullen met een sterk keizerlijk gezag. Zoals aangetoond in de vorige paragraaf, slaagde hij er echter op geen enkel ogenblik tijdens zijn regeerperiode in om dit te verwerkelijken. Er waren voortdurend regionale rebellies en Theodoros kon zijn macht alleen behouden door het permanent voeren van militaire campagnes. Yohannes daarentegen leerde uit de fouten van Theodoros en probeerde zijn machtspositie te versterken niet door de autonomie van de regionale vorsten uit te hollen, maar wel door deze te erkennen en te gebruiken als fundament voor zijn centrale machtsuitoefening. Eerder dan te streven naar de vervanging van de lokale leiders door centraal benoemde ambtenaren, opteerde hij voor de bevestiging van de traditionele autoriteiten.<sup>120</sup> De aanvaarding van regionale autonomie ging wel gepaard met de vereiste dat de regionale vorsten de ultieme macht van de keizer erkenden. Met andere woorden, Yohannes streefde naar eenheid door de erkenning van de diversiteit. Eenheid in diversiteit, wat sommige commentatoren ertoe brengt de politieke strategie van Yohannes als een vorm van federalisme aan te duiden.<sup>121</sup> Eén van de gevolgen van dit beleid was dat Menelik, koning van Shoa, een stevige machtsbasis kon uitbouwen en reeds tijdens het bewind van Yohannes grote gebieden ten oosten, westen en zuiden van Shoa kon veroveren en aan zijn koninkrijk – en dus ook aan het keizerrijk – toevoegen.<sup>122</sup>

<sup>119</sup> C. CLAPHAM, *Haile-Selassie's Government*, New York/Washington, PRAEGER, 1970, 12.

<sup>120</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 28.

<sup>121</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 73; ALEMSEGED ABBAY, *Identity Jilted or Re-imagining Identity? The Divergent Paths of the Eritrean and Tigrayan Nationalist Struggles*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1998, 38.

<sup>122</sup> TEFERRA HAILE-SELASSIE, *o.c.*, 23.

Bij de ‘federale’ politiek van Yohannes moet echter ook de bedenking worden gemaakt dat internationale ontwikkelingen niet meteen een gunstig klimaat creëerden voor het voeren van een centralisatiepolitiek. De regeerperiode van Yohannes IV was, in tegenstelling tot het regime van Theodoros, het slachtoffer van externe eerder dan van interne bedreigingen. Het Suez kanaal was geopend in 1869, wat het belang van de Rode Zee kusten aanzienlijk had vergroot en de regeerperiode van Yohannes viel tevens samen met de Europese koloniale expansie in Afrika.<sup>123</sup> Alle krachten die Yohannes had gewonnen door de totstandkoming van de relatieve interne eenheid binnen het rijk moest hij dan ook aanwenden ter bescherming van Ethiopië’s territoriale integriteit tegen verschillende externe agressors. Zo moest hij het hoofd bieden aan de expansionistische bedreigingen van achtereenvolgens de Egyptenaren, de Italianen en de Mahdisten uit Soedan. Het gebruik van geweld om het centrale gezag op te leggen aan de regionale heersers zou Ethiopië’s positie tegenover die externe bedreigingen alleen maar hebben verzwakt.<sup>124</sup>

Van bij zijn troonsbestijging werd Yohannes geconfronteerd met de veroveringsdrang van de Egyptenaren. De Egyptenaren slaagden erin om gebieden te veroveren in Soedan en Eritrea en bedreigden aldus de Ethiopische staat vanuit het westen en het noorden.<sup>125</sup>

Egypte onderschatte echter de machtspositie van Yohannes. Zij oordeelden dat de positie van Yohannes wankel was omwille van de interne spanningen binnen het keizerrijk. Interne spanningen die onder meer veroorzaakt werden door het feit dat de koning van Shoa, Menelik, zich tot dan toe niet had neergelegd bij het keizerschap van Yohannes.<sup>126</sup> De twee opeenvolgende nederlagen van de Egyptenaren te Gundet (in 1875) en Gura (in 1876) toonden echter hoezeer de Egyptenaren zich hadden misrekend. De overwinningen van het keizerlijke leger te Gundet en te Gura betekenden het einde voor de ambities van Egypte in Ethiopië. Tegelijkertijd waren zij een illustratie van de macht van Yohannes en hebben zij aldus een rol gespeeld bij het versterken van zijn interne machtspositie. Zo legde ook Menelik, die sinds de dood van Theodoros in 1868 het keizerschap had geclaimd, zich in 1878 formeel neer bij de suprematie van Yohannes.<sup>127</sup> In ruil voor zijn onderwerping aan het keizerlijk gezag kreeg Menelik van Yohannes, met toepassing van de federale politiek, wel de toestemming om aan het hoofd van zijn koninkrijk Shoa te blijven.

Nadat Yohannes de Egyptenaren had verslagen werd hij geconfronteerd met de veroveringsdrang van Italië dat nog maar korte tijd geleden een eengemaakte staat was geworden en dat, naar het voorbeeld van andere Europese staten, een koloniaal imperium wilde uitbouwen. Hoewel de Italianen al in 1869 hun gezag hadden gevestigd over de Eritrese havenstad Assab, kwamen hun koloniale ambities pas goed aan de oppervlakte vanaf de tweede helft van de jaren 80. De Italianen drongen steeds dieper het Ethiopische grondgebied binnen en het kwam in toenemende mate tot schermutselingen met

---

<sup>123</sup> GHELAWDEWOS ARAIA, *Ethiopia – The Political Economy of Transition*, Lanham/ New York/ London, University Press of America, 1995, 14.

<sup>124</sup> ADHANA HAILE ADHANA, “Mutation of Statehood and Contemporary Politics” in ABEBE ZEGEYE en S. PAUSEWANG (eds.), *Ethiopia in Change – Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/New York, British Academic Press, 1994, (12) 23.

<sup>125</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 29.

<sup>126</sup> P. B. HENZE, *Layers of Time – A History of Ethiopia*, London, Hurst & Company, 2000, 147.

<sup>127</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 29.



Ethiopische troepen. Italië's prestige in Europa werd ernstig aangetast nadat een Italiaans bataljon door Ras Alula, de rechterhand van Yohannes, verslagen werd te Dogali in 1887. Om deze nederlaag te wreken stuurden de Italianen een grote troepenmacht naar Ethiopië. Niet alleen was er nu de dreiging van een grote oorlog met de Italianen, maar daarenboven waren de Soedanese Mahdisten Ethiopië binnengevallen en hadden zij de stad Gondar geplunderd. De Mahdisten hadden het machtsvacuüm opgevuld dat was ontstaan door de verzwakking van het Egyptische bestuur in Soedan ten gevolge van de verliezen tegen Ethiopië. De Mahdisten waren islamitische fundamentalisten die een *Jihad* of heilige oorlog begonnen tegen het christelijke Ethiopië. In ruil voor vrede eisten ze een bekering van Yohannes en zijn onderdanen tot de islam.<sup>128</sup> Tot overmaat van ramp maakte Menelik, die zich feitelijk nooit had neergelegd bij het keizerschap van Yohannes, van de benarde positie van de keizer gebruik om tegen hem te complotteren. Menelik werd hierin gesteund door de Italianen die de koning van Shoa moderne wapens leverden. Yohannes koos er evenwel voor om de oorlog tegen de Italianen en Menelik uit te stellen en prioriteit te geven aan de strijd tegen de Mahdisten. Deze strijd kostte hem uiteindelijk het leven; hij sneuvelde in een veldslag te Metemma in maart 1889.

Zodra hij op de hoogte was van het overlijden van Keizer Yohannes riep **Menelik**, de machtigste van de regionale vorsten, zichzelf uit tot keizer. Opmerkelijk en in zekere zin ironisch is dat de machtspositie van Menelik tijdens de regeerperiode van Yohannes aanzienlijk was versterkt door wapenleveringen van de Italianen. Dit kaderde in een verdeel en heerspolitiek van Italië dat de steun aan Menelik gebruikte als instrument om de positie van keizer Yohannes te verzwakken. Het was dan ook in een ogenschijnlijk vriendschappelijke sfeer dat in mei 1889 tussen Italië en Ethiopië het verdrag van Wuchale werd gesloten. In dat verdrag erkenden de Italianen Menelik als nieuwe keizer en liet Menelik van zijn kant toe dat de Italianen hun controle over de door hen veroverde gebieden in Eritrea behielden. Op 1 januari 1890 werd Eritrea dan ook een Italiaanse kolonie. Het verdrag van Wuchale was aldus de bekroning van de samenwerking tussen beide partijen. Tegelijk lag het verdrag echter ook aan de oorsprong van een conflict dat na enkele jaren zou uitmonden in militair geweld.<sup>129</sup> Al snel ontstond immers een meningsverschil over de juiste interpretatie van het verdrag van Wuchale. Dit meningsverschil was het gevolg van een discrepantie tussen de Italiaanse en Amhaarse versie van het verdrag. In de Amhaarse versie voorzag artikel 17 van het verdrag: "*The Emperor of Ethiopia, for all matters that he wants from European kings, could communicate with the assistance of the Italian Government.*"<sup>130</sup> De Italiaanse versie van artikel 17 stelde: "*His Majesty the King of Ethiopia consents to avail himself of the Italian Government for any negotiations (or for all the business) which he may enter into with all other powers and Governments.*"<sup>131</sup> De Amhaarse versie van artikel 17 voorzag dus in de mogelijkheid voor de keizer om, indien hij dit wenste, gebruik te maken van de diensten van de Italiaanse overheid. In de Amhaarse versie kwam het toe aan de keizer om te

<sup>128</sup> TEFERRA HAILE-SELASSIE, *o.c.*, 26.

<sup>129</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 74.

<sup>130</sup> Geciteerd in TEFERRA HAILE-SELASSIE, *o.c.*, 32.

<sup>131</sup> *Ibid.*, 32.

beslissen of hij al dan niet een beroep deed op de Italiaanse diensten. De Italiaanse versie voorzag echter niet in een optie, maar in een verplichting voor de Ethiopische keizer om bij zijn buitenlandse contacten een beroep te doen op Italiaanse bemiddeling. Aldus reduceerde artikel 17 van het verdrag Ethiopië tot een Italiaans protectoraat.

Via contacten met buitenlandse vorsten ontdekte Menelik het Italiaanse manoeuvre en hij eiste dat de Italiaanse tekst van het verdrag in overeenstemming werd gebracht met de Amhaarse tekst. De Italianen, die gezichtsverlies wilden vermijden, weigerden. Het conflict escaleerde en uiteindelijk kwam het in 1896 tot een gewapend treffen tussen het leger van Menelik en de Italianen te Adua. Menelik slaagde erin een groot leger op de been te brengen. Dit leger was niet alleen groot, maar ook samengesteld vanuit alle regio's van het rijk.<sup>132</sup> De externe bedreiging van Ethiopië's territoriale soevereiniteit zorgde voor een versterking van de Ethiopische nationale gevoelens; een situatie die ook latere fasen van de Ethiopische geschiedenis kenmerkt. Tot consternatie van de zegezekere Italianen en van heel wat andere Europese landen, overtuigd als ze waren van de Europese suprematie, verpletterden de Ethiopiërs het Italiaanse leger.<sup>133</sup> De Italianen stemden vervolgens in met de opheffing van het verdrag van Wuchale en zij erkenden de Ethiopische onafhankelijkheid. Deze twee elementen werden opgenomen in een vredesverdrag dat in oktober 1896 te Addis Abeba werd gesloten.<sup>134</sup> Dit verdrag veranderde evenwel niets aan de positie van Eritrea dat een Italiaanse kolonie bleef. De overwinning te Adua is uitermate belangrijk voor de verdere ontwikkeling van de Ethiopische staat. Deze overwinning deed in de westerse wereld immers een houding van respect ontstaan tegenover Ethiopië en was aldus een belangrijk psychologisch element in het succesvolle Ethiopische verzet tegen de Europese koloniale expansie.

Keizer Menelik speelde niet alleen een centrale rol in de bescherming van Ethiopië's nationale soevereiniteit, hij was ook de stuwende kracht achter een grote territoriale expansie die aan het Ethiopische rijk zijn definitieve omvang zou geven. Zoals hierboven aangegeven, had Menelik al tijdens het bewind van Yohannes – gefaciliteerd door diens *federale* politiek – grote gebieden veroverd. Na zijn keizerskroning zette Menelik deze veroveringen verder en werden diverse andere gebieden en volkeren in het keizerrijk opgenomen. De overwinning te Adua had bij de koloniale grootmachten een zodanige houding van respect doen ontstaan tegenover Ethiopië dat zij de aldus gevormde nieuwe grenzen erkenden in een reeks akkoorden. Het territorium van de Ethiopische staat was dan ook, in tegenstelling tot het territorium van talrijke andere Afrikaanse landen, niet de resultante van een extern imperialistisch ontwerp. De grenzen van het Ethiopische grondgebied waren daarentegen het gevolg van een intern dynamisch proces. Hierbij past echter de bedenking dat de veroveringen, geïnitieerd door Menelik, duidelijk parallellen vertonen met het optreden van de Europese kolonisator.<sup>135</sup> De veroveringen van het Ethiopische leger hadden vooreerst tot gevolg dat tal van volkeren met diverse talen, religies (islam, traditionele religies), culturen, economische en bestuursstructuren deel gingen uitmaken van het Ethiopische imperium. Er kwam dan ook een einde aan de –

---

<sup>132</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 77.

<sup>133</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 97.

<sup>134</sup> *Ibid.*, 99.

<sup>135</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 36.

numerieke – dominantie van Koptische christenen die het Amhaars als belangrijkste taal hanteerden. De historische oorsprong van het multi-etnische karakter van de Ethiopische staat moet dan ook daar, bij die veroveringen op het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw, gezocht worden. Het verlies van een duidelijke numerieke dominantie impliceerde voor de noordelijke volkeren (voornamelijk Tigray en Amhara) evenwel niet het verlies van hun machtspositie in het keizerrijk. De overwonnen volkeren in het zuiden, oosten en westen werden immers onderworpen aan een politieke, economische en culturele dominantie van de noordelijke veroveraars. De noordelijke veroveraars kregen, ondanks hun onderlinge verscheidenheid (er waren Tigray, Oromo, Amhara), allen het etiket van Amhara opgekleefd. Dit was het gevolg van de (sinds de keizerskroning van Menelik) hernieuwde dominantie van de (vooral) Shoa Amhara in het noordelijke Abessinië.<sup>136</sup> De territoriale expansie op het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw is een uitermate belangrijke fase in de Ethiopische geschiedenis, vermits daar de kiem werd gelegd van de etnische spanningen en de retoriek over de Amhara dominantie die aan het einde van het keizerlijke regime sterk aan de oppervlakte zouden komen. De dominantie van het noorden over het zuiden werd in belangrijke mate beïnvloed door het grondenstelsel. In een land waar de overgrote meerderheid van de bevolking voor zijn overleven afhankelijk is van de toegang tot een stukje grond, is het grondenstelsel uiteraard een belangrijke determinant van de sociale verhoudingen. In het kader van dit onderzoek is een weergave hiervan dan ook noodzakelijk. Dit lijkt een moeilijke opgave, daar het Ethiopische grondenstelsel, met tientallen verschillende types, bijzonder complex voorkomt. Gegeven dat de verschillen tussen de types vaak erg beperkt blijven, is het echter mogelijk om beknopt de essentiële kenmerken ervan weer te geven.<sup>137</sup> Voor een nuttige analyse is het belangrijk om eerst stil te staan bij de kenmerken van het grondenstelsel in het noorden, vermits dit in het spoor van de kolonisator, in zekere zin, is overgeplaatst naar het zuiden. In het noorden waren er twee belangrijke rechten met betrekking tot grond: *Rist* en *Gult*. De werking van het *Rist* stelsel verzekerde aan de grote meerderheid van de noordelijke boeren een toegang tot grond.<sup>138</sup> Het *Rist* stelsel impliceerde dat een boer recht had op toegang tot een stuk grond indien hij zijn ambilineaire afstamming van de oorspronkelijke houder van de grond kon aantonen. Na het overlijden gingen de *Rist* rechten in gelijke delen over op de kinderen. *Rist* rechten mogen echter niet gelijkgesteld worden met eigendomsrechten. De houder van het *Rist* recht had weliswaar het vruchtgebruik over de grond, maar had niet het recht om de grond te verkopen of weg te schenken.<sup>139</sup> Naast *Rist* rechten waren er ook *Gult* rechten. Een *Gult* recht was het recht op (een deel van) de opbrengst van een stuk grond. In theorie kwamen alle *Gult* rechten toe aan de keizer. Het gevolg hiervan was dat de boeren die de *Gult* grond bewerkten verplicht waren om aan de keizer bepaalde goederen en diensten te verstrekken. De keizer kon zijn *Gult* rechten op een stuk grond echter verlenen aan iemand anders. In tegenstelling tot *Rist*, waren de *Gult* rechten in beginsel niet erfelijk, zij konden

<sup>136</sup> Aan de dominantie van Tigray was een einde gekomen met de dood van Yohannes IV.

<sup>137</sup> P. GILKES, *The Dying Lion – Feudalism and Modernization in Ethiopia*, New York, St. Martin's Press, 1975, 101- 102.

<sup>138</sup> J.M. COHEN en D. WEINTRAUB, *Land and Peasants in Imperial Ethiopia*, Assen, Van Gorcum, 1975, 50.

<sup>139</sup> DESSALEGN RAHMATO, *Agrarian Reform in Ethiopia*, Trenton, The Red Sea Press, 1985, 17.

door de keizer aan anderen worden overgedragen.<sup>140</sup> Vaak werden *Gult* rechten verleend aan edelen die, in ruil voor de toekenning van een *Gult* recht, voor de keizer bepaalde administratieve en juridische diensten moesten verstrekken. Tevens moesten de *Gult* houders een leger onderhouden dat in tijden van crisis ter beschikking werd gesteld van de keizer. Het *Gult* systeem speelde aldus een belangrijke rol in het staatsbestuur en werd, na de territoriale expansies van het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw, ook toegepast in een belangrijk deel van de veroverde gebieden. De houding die door het Abessijnse rijk werd aangenomen tegenover de gekoloniseerde gebieden was afhankelijk van de graad van verzet waarmee de noordelijke veroveraar initieel was geconfronteerd. Zo was de interferentie van de noordelijke kolonisator met het plaatselijk bestuur duidelijk minder in de gebieden die zich vreedzaam aan Menelik hadden onderworpen. Deze gebieden bleven onder het bestuur van hun traditionele leiders. De traditionele leiders stonden wel onder het ultieme gezag van de keizer en zij waren ertoe gehouden om aan de centrale overheid een vaste jaarlijkse taks te betalen.<sup>141</sup> De meeste regio's kwamen echter onder rechtstreeks Abessijns gezag. Rechtstreeks gezag was onder het regime van Menelik, in tegenstelling tot latere regimes, nog niet gelijk aan gecentraliseerd gezag. Naar analogie van de situatie uit het noorden werden administratieve en jurisdictionele bevoegdheden in het zuiden niet uitgeoefend door een centrale keizerlijke overheid, maar wel door lokale heersers. Het bestuursmechanisme was hetzelfde als in het noorden. Er werd aangenomen dat de keizer *Gult* rechten had verkregen op alle veroverde gronden in het zuiden. Net zoals in het noorden droeg de keizer zijn *Gult* rechten op de zuidelijke gronden echter over op edelen en militairen, die in ruil het interne bestuur over de gekoloniseerde gebieden gingen uitoefenen. Toch waren er grote verschillen tussen de situatie in het noorden en het zuiden, zoals het gebruik van de term kolonisatie al aangeeft. In het noorden hadden de *Gult* houder en de feitelijke bewerker van de grond dezelfde etnische identiteit. In het zuiden was dit doorgaans niet het geval. De *Gult* houders waren voornamelijk noordelijke militaire leiders en soldaten met een Amhara identiteit. De zuidelijke volkeren zagen hun rol doorgaans gereduceerd tot het bewerken van de *Gult* gronden en het verlenen van goederen en diensten aan de *Gult* houder.<sup>142</sup> Hierdoor kregen de sociale klassenverhoudingen in het zuiden tevens een etnische dimensie.<sup>143</sup> Dit wettigt de conclusie van Merera Gudina dat "*The common people of the south were subject to dual oppression: class and national.*"<sup>144</sup> Zoals in sectie 3.3. zal worden aangetoond, ging de Amhara politieke en economische suprematie tevens gepaard met een dominantie van de Amhara taal, cultuur en religie.

Binnen de nieuwe grenzen van het rijk gaf Menelik tevens uitvoering aan de uitbouw van een meer gecentraliseerde administratie.<sup>145</sup> Hij realiseerde hiermee ten dele de droom die door zijn voorganger Theodoros was gekoesterd. Het rijk werd administratief ingedeeld in

<sup>140</sup> D. DONHAM, "Old Abyssinia and the new Ethiopian empire: themes in social history" in D. DONHAM en W. JAMES (eds.), *The Southern Marches of Imperial Ethiopia*, Oxford, James Currey, 2002, (3) 17.

<sup>141</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 87.

<sup>142</sup> Toch waren lokale mensen niet helemaal uitgesloten van *Gult* rechten. Lokale leiders konden, in ruil voor hun participatie aan het keizerlijk bestuur, ook *Gult* rechten krijgen. Deze leiders kregen de naam *balabbat*.

<sup>143</sup> D. DONHAM, *l.c.*, (3) 40.

<sup>144</sup> MERERA GUDINA, *o.c.*, 63.

<sup>145</sup> GHELAWDEWOS ARAIA, *o.c.*, 25.

provincies (*Awraja*) die op hun beurt waren ingedeeld in districten (*Wereda*). Het precieze aantal van deze administratieve entiteiten tijdens het regime van Menelik is niet bekend.<sup>146</sup> Wel is duidelijk dat deze provincies en districten bijna allen onder het bestuur stonden van door de keizer benoemde gouverneurs, wat een versterking betekende van de positie van de centrale overheid in de provincies. Vooral in de nieuw veroverde gebieden had de keizer een discretionaire bevoegdheid bij het benoemen en overplaatsen van gouverneurs. In het noorden, in het traditionele Abessijnse hartland, diende hij meer rekening te houden met de traditionele, onafhankelijke machtsbasis van lokale aristocratische families. De uitbouw van een gecentraliseerde administratie kwam tevens tot uiting in het begin van ontwikkeling van een gecentraliseerd belastingstelsel en in de eerste stappen op weg naar een professioneel, betaald leger. Traditioneel bestond het Ethiopische leger uit soldaten die, in tijden van oorlog, ter beschikking werden gesteld door de regionale heersers. Deze soldaten werden niet betaald, maar dienden te leven van wat ze tijdens de militaire campagnes van de lokale bevolking konden verkrijgen/roven. Menelik poogde een meer gecentraliseerde gezagsstructuur tot ontwikkeling te brengen en initieerde de praktijk om aan de soldaten een soldij te betalen.<sup>147</sup> Ondanks deze hervormingen behielden de regionale heersers onder het regime van Menelik uitgebreide bevoegdheden in militaire aangelegenheden en inzake benoemingen, belastingen en rechtspraak. Pas tijdens het in de volgende sectie besproken bewind van Haile Selassie zouden zij volledig ondergeschikt worden aan het keizerlijk gezag. Zeker na 1906, wanneer de fysieke krachten van de keizer in toenemende mate afnamen ten gevolge van ziekte, konden de regionale heersers opnieuw grotendeels onafhankelijk optreden.<sup>148</sup> De ziekte van Menelik leidde tot het uitbarsten van een strijd voor de opvolging die na de dood van de keizer in 1913 werd voortgezet tijdens de korte en tumultueuze regeerperiode van Lij Iyasu, de kleinzoon van Menelik. Na de afzetting van Lij Iyasu, op beschuldiging van apostasie<sup>149</sup>, in 1916, werd Zawditu, Meneliks dochter, gekroond tot keizerin. De keizerin, die weinig interesse had voor politiek, liet het dagelijkse bestuur van het keizerrijk evenwel over aan Ras Tafari, de latere keizer Haile Selassie. Tafari werd in 1892 geboren in de buurt van Harar. Hij was de zoon van Ras Makonnen, neef en goede vriend van Menelik. Na de afzetting van Lij Iyasu werd hij aangeduid als troonopvolger. Hoewel hij keizerin Zawditu met de nodige eerbied behandelde groeide hij tijdens de regeerperiode van Zawditu uit tot *de facto* heerser van Ethiopië.<sup>150</sup> Hij, en niet de keizerin, bepaalde het Ethiopische binnenlandse en buitenlandse beleid. Toen Zawditu overleed in april 1930 lag het dan ook in de lijn der verwachting dat Tafari tot keizer werd gekroond. De nieuwe keizer nam de naam Haile Selassie aan.

<sup>146</sup> DANIEL GAMACHU, "A Nation in Perpetual Transition: The Politics of Changes in Administrative Divisions and Subdivisions in Ethiopia" in H.G. MARCUS (ed.), *New Trends in Ethiopian Studies – Papers of the 12<sup>th</sup> International Conference of Ethiopian Studies Volume II*, Lawrenceville, The Red Sea Press, (83) 96.

<sup>147</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 37 - 39.

<sup>148</sup> M. PERHAM, *The Government of Ethiopia*, London, Faber, s.d., 271.

<sup>149</sup> Lij Iyasu werd ervan beschuldigd zich tot de islam te hebben bekeerd. Dit was een groot probleem daar de keizer verplicht was het orthodoxe christendom, de staatsgodsdienst, te belijden. Volgens Bahru Zewde was de toenadering van Lij Iyasu tot de islam echter niet meer dan een poging tot integratie van de moslims in het keizerrijk; BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 124.

<sup>150</sup> P. B. HENZE, *o.c.*, 198.

### **3.3. Het regime van Haile Selassie: centralisering en Amharisering**

#### **3.3.1. De bakens worden gezet: de eerste fase van het regime**

Met de eerste fase van het regime wordt bedoeld op de periode vanaf de kroning van Haile Selassie tot de Italiaanse invasie in 1935. Reeds in deze periode trad de ambitie van Haile Selassie om de traditionele, gedecentraliseerde bestuursstructuur te vervangen door een “modern”, gecentraliseerd staatsapparaat duidelijk op de voorgrond.

In die korte periode ondernam Haile Selassie enkele initiatieven die de voorbode waren van de veel verdergaande hervormingen die in de tweede fase van zijn regime zouden worden doorgevoerd. Deze initiatieven waren prioritair gericht op het verminderen van de politieke machtspositie van de regionale heersers - die, zoals al aangekondigd in de vorige sectie, na de dood van Menelik opnieuw een grote onafhankelijkheid hadden verworven – ten voordele van de positie van de keizer.

Eén van de belangrijkste initiatieven was de afkondiging van een grondwet in 1931. Deze grondwet, die sterk gebaseerd was op de grondwet van Japan van 1889, bevatte verschillende bepalingen waarin de zonet geschetste doelstelling was terug te vinden.

De ambitie om de regionale machtsverbrokkeling tegen te gaan en alle macht te centraliseren in de persoon van de keizer bleek al uit artikel 1 van de grondwet waarin werd bepaald dat “*The territory of Ethiopia, in its entirety, is from one end to the other, subject to the Government of His Majesty the Emperor*”. Dat de ultieme macht in het keizerrijk werd uitgeoefend door de keizer werd bevestigd door artikel 6 dat stelde dat “*In the Ethiopian Empire supreme power rests in the hands of the Emperor.*”

Deze “*supreme power*” hield onder meer in dat de keizer de bevoegdheid had “*to appoint and dismiss the Officers of the Army, as well as civil officials*” (art. 11), dat de keizer het recht had om de oorlog te verklaren en de vrede te sluiten (art. 12), dat de keizer bevoegd was tot het onderhandelen en ondertekenen van verdragen (art. 14) en tot het toekennen van eretitels (art. 15).

Andere bepalingen die het centralisatiestreven van Haile Selassie dienden waren deze die betrekking hadden op de samenstelling en werking van het parlement. Artikel 30 van de grondwet voorzag in de oprichting van een parlement met twee kamers: de senaat en de kamer van afgevaardigden (*Chamber of Deputies*). De senaat was samengesteld uit belangrijke leden van de adel die door de keizer waren benoemd (art. 31). De leden van de kamer van afgevaardigden werden gekozen door de adel en de lokale chefs “*Until the people are in a position to elect them themselves*”(art. 32). De Ethiopische grondwetspecialist Fasil Nahum merkt op dat het bestaan van een parlement met een dergelijke samenstelling mede tot doel had de adel uit te schakelen als “powerbroker”. Door hun aanwezigheid in Addis Abeba konden de regionale heren gemakkelijker worden gecontroleerd door de keizer en tegelijkertijd waren ze verwijderd van hun regionale machtsbasis wat een verzwakking inhield van hun politieke positie.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> FASIL NAHUM, *Constitution for a nation of nations: the Ethiopian prospect*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1997, 21.

Het centralisatiestreven uitte zich niet alleen op formele wijze door middel van de redactie van grondwettelijke bepalingen, maar het had daarenboven ook feitelijke gevolgen. Zo was Haile Selassie er tegen het midden van de jaren 30 in geslaagd om in de meeste Ethiopische provincies de traditionele gouverneurs te vervangen door eigen vertrouwelingen.<sup>152</sup> Opgemerkt moet worden dat de term provincies hier niet absoluut mag worden opgevat. Alhoewel bepaalde auteurs stellen dat het aantal provincies op dat moment 32 bedroeg, merken anderen op dat de administratieve indeling van het keizerrijk allerm minst duidelijk was en er geen onderscheid werd gemaakt tussen provincies en districten. Wat er ook van zij, belangrijk is hier dat, op het einde van de eerste fase van zijn regime, Haile Selassie reeds een groot deel van het keizerrijk onder zijn controle had geplaatst.<sup>153</sup> Daarnaast ondernam de keizer in de hier bestudeerde periode enkele initiatieven voor de uitbouw van een professioneel, centraal leger. Zo beschikte hij over een keizerlijke wacht die getraind werd door een Belgische militaire missie en werd een militaire academie opgericht.<sup>154</sup> De grotere controle over de provincies, door middel van tegenover hem verantwoordelijke gouverneurs, verstrekke de keizer ook een grotere controle over de provinciale legers.<sup>155</sup>

Het hervormingsproces werd onderbroken door het binnenvallen van Italiaanse troepen in 1935. Ondanks de reeds doorgevoerde hervormingen was het centralisatieproject op dat ogenblik allerm minst voltooid en D. Donham besluit dan ook dat in deze eerste fase van het regime van Haile Selassie *“the basic structure of the state remained more or less the same”*.<sup>156</sup>

Niettegenstaande de opeenvolgende nederlagen te Dogali en, vooral, te Adua de Italiaanse koloniale ambities in Oost-Afrika hadden getemperd, bleven de Italianen hun interesse in Ethiopië behouden. Vooral na de installatie van de fascistische dictatuur in de loop van de jaren 20 staken de Italiaanse koloniale ambities weer sterk de kop op. In zijn zoektocht naar prestige voor het nieuwe rijk, streefde fascistisch Italië ernaar de smet van Adua uit te wissen en Ethiopië finaal in zijn koloniaal imperium te incorporeren. De belangrijke mogendheden uit die tijd, Groot-Brittannië en Frankrijk, boden weinig weerstand aan de Italiaanse koloniale ambities in Ethiopië. Hiermee hoopten zij Mussolini gunstig te stemmen en af te houden van een samenwerking met Hitler. Geconfronteerd met een dergelijke welwillende houding besliste Mussolini om Ethiopië aan te vallen en begin oktober 1935 trokken Italiaanse troepen het Ethiopische grondgebied binnen.

Alhoewel vele Ethiopische soldaten hoopten op een herhaling van Adua, bleek al snel dat dit niet meer dan een illusie was. Vooreerst beschikten de Italianen over wapens die veruit superieur waren aan deze van het Ethiopische leger, zoals onder meer een goed

<sup>152</sup> C. CLAPHAM, *Haile-Selassie's Government*, New York/Washington, PRAEGER, 1970, 18.

<sup>153</sup> M PERHAM, *o.c.*, 272; P.GILKES, *The Dying Lion – Feudalism and Modernization in Ethiopia*, New York, St. Martin's Press, 1975, 34.

<sup>154</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 72.

<sup>155</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 146.

<sup>156</sup> D. DONHAM, *l.c.*, (3) 27.

uitgebouwde luchtmacht. Daarenboven was er deze keer geen sprake van een numerieke dominantie van Ethiopische soldaten, wat in 1896 wel overduidelijk het geval was geweest.

Het verlies van het Ethiopische leger was dan ook onvermijdelijk en begin mei 1936 trokken Italiaanse troepen Addis Abeba binnen. Keizer Haile Selassie ontvluchtte het land en ging in ballingschap in Groot-Brittannië.<sup>157</sup>

### 3.3.2. De Italiaanse bezetting en de tweede fase van het regime

#### **3.3.2.1. Africa Orientale Italiana**

Nadat de Italianen Haile Selassie hadden verdreven en Addis Abeba waren binnengetrokken voegden zij Ethiopië samen met de reeds bestaande Italiaanse kolonies Eritrea en Italiaans Somaliland. Aan het aldus gecreëerde Oost-Afrikaanse imperium werd de naam “Africa Orientale Italiana” toegekend.<sup>158</sup> *Africa Orientale Italiana* kreeg een eenvoudige administratieve indeling in 6 “administrative governorates”: Eritrea (waarin Tigray werd geïncorporeerd); Italiaans Somaliland (waarin de Ogaden was opgenomen); Amhara; Harar; Galla & Sidama en Addis Abeba.<sup>159</sup> Deze administratieve indeling kwam tegemoet aan de wens van de Italianen om, in het kader van een “verdeel en heers” politiek, etnische tegenstellingen die onder de oppervlakte sluimerden aan te wakkeren. Zoals latere gebeurtenissen zullen illustreren, gaven de Italianen met deze administratieve indeling blijk van een goed inzicht in de etnische gevoeligheden binnen het Ethiopische keizerrijk.

*Africa Orientale Italiana* was echter geen lang leven beschoren. De participatie van Italië aan de Tweede Wereldoorlog aan de zijde van Nazi-Duitsland luidde het einde in van het Italiaanse koloniale avontuur. De welwillende houding van de Britten tegenover de Italiaanse kolonisatie van Ethiopië werd vervangen door Britse militaire steun voor de bevrijding van Ethiopië. Reeds in het voorjaar van 1941 werden de Italianen verslagen en kon Haile Selassie, exact 5 jaar na de Italianen, Addis Abeba opnieuw binnentrekken.<sup>160</sup> Hiermee begint de tweede fase van het regime; een periode waarin Haile Selassie zijn centralisatiepolitiek met nog meer kracht voortzet.

Zoals hierboven al werd vermeld, maakte de Italiaanse bezetting een einde aan het hervormingsproces waarmee Haile Selassie de machtspositie van de traditionele heersers wou ondergraven teneinde een gecentraliseerde bestuursstructuur tot ontwikkeling te brengen. Tegelijkertijd - en dat is tevens de reden waarom de periode van de Italiaanse bezetting en de tweede fase van het Haile Selassie regime samen worden behandeld – was

---

<sup>157</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 150 - 160; H.G. MARCUS, *o.c.*, 138 - 146; TEFERRA HAILE-SELASSIE, *o.c.*, 38 - 40.

<sup>158</sup> TEFERRA HAILE-SELASSIE, *o.c.*, 40.

<sup>159</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 162; DANIEL GAMACHU, *l.c.*, (83) 98.

<sup>160</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 176; H.G. MARCUS, *o.c.*, 151 - 152.



de korte periode van Italiaans bestuur een belangrijke wegbereider voor de diepgaande hervormingen in het Ethiopië van na de bezetting.

### **3.3.2.2. De uitbouw van de “moderne” Ethiopische staat: centralisering en Amharisering**

In 1941 keerde Haile Selassie terug naar een land dat zich ten gevolge van de Italiaanse bezetting en de daaropvolgende bevrijdingsstrijd in een toestand van chaos bevond: er waren vele vluchtelingen, duizenden Italiaanse gevangenen, tal van ongecontroleerde gewapende bendes, ...Toch slaagde de keizer er opmerkelijk snel in om de orde te herstellen en zijn gezag opnieuw te laten erkennen.<sup>161</sup> Meer nog, al in de eerste jaren na zijn terugkeer bleek hij in staat om het hervormingsproces uit de eerste fase van zijn regime verder te zetten en te versterken. De politieke macht van de traditionele leiders werd hierdoor verder uitgehold en een gecentraliseerd staatsapparaat kwam tot ontwikkeling.

De eerste belangrijke hervorming betrof het bestuur van de provincies. Zowel de Britse aanwezigheid als de Italiaanse bezetting droegen ertoe bij dat Haile Selassie zijn controle over de meeste provincies zonder veel problemen kon herstellen. De Britse militaire aanwezigheid en steun in de eerste jaren na de bevrijding versterkten de positie van Haile Selassie tegenover potentiële (en effectieve) regionale rebellies, maar ook de Italiaanse bezetting creëerde gunstige omstandigheden voor de versterking van de positie van de keizer tegenover de provinciale heersers. Dit was het geval in 2 opzichten. Enerzijds maakten de Italianen door de uitbouw van een weggennetwerk een gemakkelijker contact mogelijk tussen het centrale gezag in Addis Abeba en de regionale heersers.<sup>162</sup> Anderzijds had het Italiaanse hoofdstuk meegebracht dat vele regionale leiders waren omgekomen tijdens de oorlog en de daaropvolgende bezetting, terwijl andere zichzelf buiten het politieke spel hadden geplaatst door hun collaboratie met de bezetter.<sup>163</sup>

De Italiaanse administratieve indeling werd van tafel geveegd, al hield dit geen terugkeer in naar de vroegere indeling. De heterogene structuur van provincies en districten uit de pre – bezettingsperiode werd vervangen door een nieuwe indeling in 12 provincies. Eritrea en de Ogaden vielen buiten deze nieuwe administratieve indeling daar de Britten deze gebieden na het verdrijven van de Italianen onder hun controle hadden geplaatst.<sup>164</sup> Een opdeling van de provincie Harar leidde in 1960 tot de creatie van Bale als aparte provincie en aldus tot de vorming van 13 provincies.<sup>165</sup>

De centrale controle over de provincies werd juridisch ondersteund door *Decree no. 1* uit 1942. Het is niet overdreven om dit decreet te omschrijven als een mijlpaal in het door

<sup>161</sup> M. PERHAM, *o.c.*, 343.

<sup>162</sup> TESHALE TIBEBU, *The Making of Modern Ethiopia 1896-1974*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1995, 106.

<sup>163</sup> C. CLAPHAM, *Haile-Selassie's Government*, New York/Washington, PRAEGER, 1970, 21; D. DONHAM, *l.c.*, (3) 28.

<sup>164</sup> D. GAMACHU, *l.c.*, (83) 98; BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 180.

<sup>165</sup> P. B. HENZE, *o.c.*, 238.

Haile Selassie gestimuleerde centralisatieproces. Het decreet betekende immers het juridische einde van de autonome macht van de traditionele heersers.<sup>166</sup>

Vooreerst bepaalde artikel 1 van dit decreet dat elke provincie bestuurd zou worden door een gouverneur-generaal die benoemd werd door de keizer. De beperkingen die door het decreet werden opgelegd aan de bevoegdheden van de gouverneur-generaal maakten duidelijk dat de gouverneur-generaal, in tegenstelling tot de vroegere regionale heersers, niet beschikte over een persoonlijke machtsbasis, maar volledig afhankelijk was van de centrale overheid. Zo ontving hij voortaan een salaris van de centrale overheid en was het hem verboden *“to receive any money from the people other than what has been fixed by the Government”* (art. 7 Decree no. 1 van 1942). Daarnaast verloor de provinciegouverneur het recht om eigen belastingen te heffen. Artikel 6 van het decreet voorzag immers dat de *“Governor-General shall be responsible for the supervision of the due payment into the Government Treasury of all taxes and dues legally fixed by the Imperial Government”*, maar voegde daaraan toe dat het verboden was *“to collect taxes and dues not legally fixed by the Government”*. Zijn benoemings- en ontslagbevoegdheid werd hem eveneens ontnomen. Dit kan afgeleid worden uit artikel 11 van het decreet: *“As the emperor grants and withdraws titles, appointments and honours, the Governor-General ... cannot directly appoint or dismiss or relieve from duty, or transfer anyone”*. Voortaan had de gouverneur-generaal ook niet langer het recht om zijn eigen politieagenten te rekruteren. In artikel 16 van het decreet werd immers bepaald dat teneinde de *“execution of the law”* en de *“security of the public”* te verzekeren de gouverneur-generaal *“shall receive from the Imperial Government the necessary police force”*.

De machtsconcentratie in hoofde van de centrale regering - en dus in hoofde van de keizer, die een absoluut gezag uitoefende over de centrale regering – werd verder ondersteund door de uitbouw van een meer geprofessionaliseerd, centraal leger. Niettegenstaande in de pre-bezettingsperiode al enkele initiatieven in de richting van meer professionalisering en centralisering waren genomen (ook door Menelik, zie sectie 3.2.), was de keizer bij de inval van de Italianen toch in belangrijke mate afhankelijk van de militaire steun van de provinciale heersers. In 1935 was het Ethiopische leger, zoals dat in de voorgaande eeuwen ook het geval was geweest, voornamelijk samengesteld uit ongetrainde soldaten die, op vraag van de keizer, door de regionale heersers ter beschikking waren gesteld.<sup>167</sup> De verpletterende Ethiopische nederlaag tijdens de Italiaanse invasie toonde aan dat het traditioneel samengestelde leger helemaal geen partij was voor de veel beter getrainde, maar ook bewapende Italianen. Niet alleen gaf een dergelijke militaire organisatie aanleiding tot een gebrekkige efficiëntie, maar daarenboven was het inherente gevolg ervan ook de afhankelijke positie van de keizer tegenover de regionale heersers. Zolang de keizer voor militaire steun een beroep moest doen op de regionale heersers, was zijn positie gekenmerkt door een latente instabiliteit. De keizer kon maar uitgroeien tot de onbetwiste leider van Ethiopië, indien hij beschikte over een onder zijn ultieme controle

---

<sup>166</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 75.

<sup>167</sup> P. GILKES, *The Dying Lion – Feudalism and Modernization in Ethiopia*, New York, St. Martin's Press, 1975, 85; M. PERHAM, *o.c.*, 160.

staande legermacht. Voor de ontwikkeling van zijn centraal, professioneel leger kon Haile Selassie gebruik maken van aanzienlijke buitenlandse hulp. Aanvankelijk kwam die militaire bijstand van de Britten die na de bevrijding een machtspositie hadden uitgebouwd in Ethiopië. Opgemerkt moet worden dat de keizer, die geen enkele aantasting van zijn absolute macht duldde, niet onverdeeld gelukkig was met die Britse dominantie.<sup>168</sup> Om een tegengewicht te creëren voor de Britten zocht Haile Selassie toenadering tot de Amerikanen en het waren dan ook deze laatsten die de Britten, na de stopzetting van hun militaire hulp aan het begin van de jaren 50, zouden vervangen.<sup>169</sup> Op de overwegingen die de militaire bijstand van de VSA motiveerden zal verder in de uiteenzetting nog even worden ingegaan.

Zoals Bahru Zewde terecht opmerkt waren deze twee elementen, een gecentraliseerde administratie en een professioneel, centraal leger, ook de voornaamste doelstellingen van keizer Theodoros.<sup>170</sup> Theodoros had, zoals vermeld, deze doelstellingen niet kunnen realiseren door een gebrek aan financiële middelen. Haile Selassie slaagde er daarentegen wel in om de nodige fondsen te verwerven door de uitbouw van een gecentraliseerd belastingstelsel. De ambitie van Haile Selassie om zijn hervormingen te ondersteunen met een gecentraliseerd belastingstelsel kwam onder meer tot uiting in het al besproken *Decree no. 1* van 1942. In artikel 6 van dat decreet werd, zoals vermeld, bepaald dat het verboden was “*to collect taxes and dues not legally fixed by the Imperial Government.*” Artikel 6 voegde daaraan toe dat alle “*officials and government employees*” die dit verbod niet respecteerden “*shall be prosecuted before the criminal courts.*”

De centralisatiepolitiek van Haile Selassie ging gepaard met pogingen om in Ethiopië een natiestaat naar Europees model tot ontwikkeling te brengen. De ontwikkeling van een natiestaat vereiste uiteraard de vorming van een Ethiopische natie. Het keizerlijke regime hanteerde hiervoor een strategie die contraproductief heeft gewerkt en een belangrijke factor was in de uiteindelijke val van Haile Selassie.

Haile Selassie poogde een natiestaat tot ontwikkeling te brengen door middel van de miskennis van Ethiopië's multi-etnische samenstelling en door pogingen om de cultuur, taal en religie van één etnische groep op te leggen aan alle andere groepen.<sup>171</sup> Binnen de Ethiopische natiestaat was geen ruimte voor de etnische verscheidenheid die de Ethiopische maatschappij vooral sinds de veroveringen van Menelik kenmerkte (zie sectie 3.2.). Het regime streefde er daarentegen naar om de etnische identiteit van de niet-Amhara volkeren uit te wissen en deze te vervangen door een Amhara identiteit. De Amhaarse taal, cultuur en religie (het Ethiopische Orthodoxe christendom) werden sterk gepropageerd en geïdealiseerd als het na te streven ideaal en alle andere talen, culturen en religies gedenigreerd. Het was immers de Amhara elite, en dan vooral de elite uit de centrale regio

---

<sup>168</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 180.

<sup>169</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 79.

<sup>170</sup> BAHRU ZEWEDE, “Hayla-Sellase: From Progressive to Reactionary” in ABEBE ZEGEYE en S. PAUSEWANG (eds.), *Ethiopia in Change - Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/New York, British Academic Press, 1994, (30) 34.

<sup>171</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 136.

Shoa (waar Addis Abeba ligt), die sinds de dood van Yohannes IV en de daaropvolgende troonsbestijging van Menelik de macht naar zich had toegetrokken. Leenco Lata beschrijft de “nation building” strategie van het keizerlijke regime als volgt:

*“ In practice what is Amhara became the national and whatever is associated with other communities was designated as tribal. One who supports the promotion of Amharic language, culture was contributing to the glory of the nation. Anybody who spoke up for the interests of other communities was accused of practicing tribalism and being divisive. The culture, language, history and identity of one of the peoples of Ethiopia was formally elevated to the national status and at the expense of that of the rest. ”*<sup>172</sup>

Ook C. Emminghaus beschrijft dit treffend: *“Äthiopien steht exemplarisch für den Versuch eine National Kultur auf Basis einer ethnische Kultur zu begründen und gleichzeitig alle anderen ethnischen Kulturen als vormodern zu negieren. ”*<sup>173</sup>

Belangrijke instrumenten in de *Amhariseringspolitiek* waren de keizerlijke administratie en het onderwijs die uitsluitend de Amhaarse taal gebruikten. Met betrekking tot het onderwijs moet wel opgemerkt worden dat het gebruik van het Amhaars enkel gold voor het lager onderwijs; het secundair en hoger onderwijs gebeurden in het Engels.<sup>174</sup> De verspreiding van de Amhaarse taal en, daarmee nauw samenhangend, de Amhara cultuur via de administratie en het onderwijs hadden een belangrijke negatieve impact op de andere talen en culturen.

De niet-Amhara volkeren waren niet alleen het voorwerp van een economische (herinner de uiteenzetting over het grondenstelsel in sectie 3.2), culturele, taalkundige en religieuze onderdrukking, maar daarenboven waren zij ook het slachtoffer van een Amhara politieke dominantie. Voor de niet-Amhara waren het aanleren van de Amhaarse taal en het overnemen van de Amhara cultuur, traditie en religie noodzakelijke stappen om een carrière uit te bouwen binnen het staatsbestel. De Amhara dominantie verhinderde dus niet dat ook leden van andere etnische groepen konden doordringen tot de hoogste staatsambten.<sup>175</sup> Het zou evenwel verkeerd zijn om hieruit te concluderen dat er geen sprake was van etnische discriminatie. Toegang tot die ambten vereiste van niet-Amhara immers een verloochening van de eigen taal, cultuur en religie, kortom van de eigen etnische identiteit, teneinde zich te bekeren tot een nationale politieke cultuur die, zoals C. Clapham het uitdrukt, *“was largely defined in terms of the language, religion and values of the Amharic core.”*<sup>176</sup> Niet-Amhara werden, om het met de woorden van Leenco Lata te

<sup>172</sup> LEENCO LATA, *The Ethiopian State at the Crossroads*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1999, 173.

<sup>173</sup> C. EMMINGHAUS, *Äthopiens ethnoregionaler Föderalismus – Modell der Konfliktbewältigung für afrikanische Staaten?*, Hamburg, Lit verlag, 1997, 71.

<sup>174</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 140.

<sup>175</sup> KIDANE MENGISTEAB, “New Approaches to State Building in Africa: The Case of Ethiopia’s Ethnic – Based Federalism”, *African Studies Review* Vol. 40, nr. 3, 1997, (111) 121.

<sup>176</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 195.

zeggen, verplicht tot het plegen van een “*ethnic suicide*”.<sup>177</sup> De mogelijkheid voor niet-Amhara om door middel van *Amharisering* door te dringen tot de hoogste staatsambten mag trouwens niet overschat worden. Uit gegevens die door C. Clapham werden verstrekt blijkt dat de belangrijkste functies in het keizerrijk overwegend in handen waren van (Shoa-) Amhara. Van de 138 personen die in de periode 1941-1966 benoemd werden tot minister, minister van staat en vice-minister zouden er 85 (of 62%) afkomstig zijn geweest uit de centrale regio Shoa. De andere traditionele Abessijnse regio's leverden een beperkt aantal functionarissen (bv. 7 voor Tigray, 19 voor Eritrea), maar vooral de gebieden die op het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw waren veroverd en aan het keizerrijk toegevoegd waren bijzonder ondervetegenwoordigd. Zo waren slechts 2 van de 138 functionarissen afkomstig uit de Somali regio.<sup>178</sup>

De Shoa-Amhara politieke dominantie uitte zich niet alleen op het centrale, maar ook op het provinciale niveau. De provinciegouverneurs kwamen, ten gevolge van de hierboven geschetste hervormingen, onder het gezag van de centrale, onder Amhara dominantie staande overheid. Daarenboven waren diegenen die door de keizer benoemd werden als provinciegouverneur vaak van Amhara afkomst.<sup>179</sup>

De Amhara dominantie over de regionale overheden was algemeen, maar opnieuw kan opgemerkt worden dat die toch sterker was in de “nieuwe” dan in de traditionele Abessijnse provincies. In de noordelijke provincies die historisch deel uitmaakten van Abessinië werden de lagere administratieve niveaus vooral bemand door lokale mensen. In de nieuwe, zuidelijke provincies daarentegen werden ook de lagere administratieve functies voornamelijk uitgeoefend door mensen van Amhara origine.<sup>180</sup>

### **3.3.2.3. Contestatie van het keizerlijk beleid**

De kernpunten van Haile Selassie's beleid, centralisering en Amharisering, bleken echter niet de geschikte instrumenten om in Ethiopië een goed functionerende, stabiele staat tot stand te brengen. Integendeel, beide elementen werden vooral vanaf de jaren zestig sterk gecontesteerd. Aldus betekenden zij een stimulans zowel voor heftige theoretische discussies over de ‘nationaliteitenproblematiek’ binnen de Ethiopische studentenbeweging als voor het ontstaan van verschillende regionale en etnische verzetsbewegingen. Rebellen waarbij het ongenoegen over een Amhara gedomineerde gecentraliseerde staat een belangrijke stimulerende factor was, ontstonden vooral in Eritrea en bij de Somali en Oromo bevolkingsgroepen. Het zijn dan ook deze verzetsbewegingen die in het kader van dit onderzoek moeten worden besproken. Na de studie van de regionale en etnische rebellies wordt geschetst hoe de ‘nationaliteitenproblematiek’ een belangrijk thema werd binnen de Ethiopische studentenbeweging. Zowel de regionale en etnische rebellies als de kritiek en protesten van de studentenbeweging hebben in de jaren zestig en het begin van

---

<sup>177</sup> LEENCO LATA, *o.c.*, 236.

<sup>178</sup> C. CLAPHAM, *Haile-Selassie's Government*, New York/Washington, PRAEGER, 1970, 77.

<sup>179</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 136 - 137.

<sup>180</sup> P. GILKES, *The Dying Lion – Feudalism and Modernization in Ethiopia*, New York, St. Martin's Press, 1975, 49.

de jaren zeventig een aanzienlijke bijdrage geleverd tot het ondermijnen van de positie van het keizerlijke regime en tot de uiteindelijke afzetting van Haile Selassie in 1974.

De bespreking van de verzetsbeweging in Eritrea vereist eerst een beknopte historische schets. Zoals in sectie 3.2. al beschreven, was Eritrea sinds 1890 een Italiaanse kolonie, een situatie waarin ook de slag te Adua (1896), met de verpletterende nederlaag van het Italiaanse leger, geen verandering had gebracht. Net zoals Ethiopië werd Eritrea in 1941 bevrijd van de Italianen door de Britten die vervolgens, in afwachting van een definitieve beslissing over het statuut van de voormalige Italiaanse kolonie, ook het bestuur over Eritrea overnamen. Het vredesakkoord dat met Italië na afloop van de oorlog werd gesloten voorzag dat de *four powers* (de vier grote overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog, met name de Sovjet-Unie, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) zouden beslissen over het toekomstige statuut van de Italiaanse koloniale gebieden, waaronder Eritrea. Het verdrag voorzag eveneens dat, bij ontstentenis van een akkoord tussen de grootmachten, de Verenigde Naties het lot van deze gebieden zouden bepalen.<sup>181</sup>

Al snel bleek dat de vier grootmachten inderdaad niet tot een akkoord konden komen. Hiervoor kunnen twee factoren worden aangewezen.

Allereerst hielden de vier grootmachten bij het vormen van hun standpunt voornamelijk rekening met de eigen doelstellingen. Zo pleitten de Britten, met het oog op de belangen van hun kolonie in Soedan, voor de splitsing en verdeling van Eritrea over Soedan en Ethiopië. De Fransen, bevreesd voor onafhankelijkheidstendensen in de eigen kolonies, verkozen de koloniale status-quo en gaven aldus de voorkeur aan een voortgezet Italiaans bestuur.<sup>182</sup>

Een definitieve beslissing over het statuut van Eritrea werd tevens bemoeilijkt door de verdeeldheid binnen de Eritrese bevolking zelf. Deze verdeeldheid was het gevolg van Eritrea's multi-etnische samenstelling. De gebieden die door de Italianen op het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw werden samengebracht in de "Colonia Erythrea" werden bewoond door negen volkeren met verschillende talen, religies en tradities. Op gevaar af van de complexe etnische structuur al te zeer te simplificeren, kan de Eritrese bevolking worden ingedeeld in twee ongeveer even grote groepen: de Tigrigna-sprekende Orthodoxe christenen uit de hooglanden en de etnische verdeelde moslimgroepen uit de laaglanden. Deze twee groepen namen een diametraal tegengesteld standpunt in met betrekking tot het toekomstige statuut van Eritrea. Daar waar een meerderheid van de Tigrigna-sprekenden voorstander was van aansluiting bij Ethiopië (dit was ook de doelstelling van de Ethiopische overheid), promootten de moslims de Eritrese onafhankelijkheid. De Tigrigna-sprekenden zijn nauw verwant aan de Tigray uit Ethiopië (zij spreken onder meer dezelfde taal en hebben met het Orthodoxe christendom ook dezelfde religie) en maakten deel uit van het traditionele Abessinië. Hierdoor beschouwden zij de incorporatie in Ethiopië als een hereniging met het Ethiopische moederland. De moslims daarentegen hadden geen dergelijke historische,

---

<sup>181</sup> K. HENRARD en S. SMIS, "Recent experiences in South Africa and Ethiopia to accommodate cultural diversity: A regained interest in the right of self-determination", *Journal of African Law* 2000, (17) 39.

<sup>182</sup> RUTH IYOB, *The Eritrean struggle for Independence – Domination, resistance, nationalism 1941-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 62 - 63.

religieuze en culturele banden met Ethiopië en waren bevreesd voor een christelijke dominantie.<sup>183</sup>

Daar de vier grootmachten aldus geen akkoord konden bereiken over de toekomst van Eritrea, werd de zaak verwezen naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Op 2 december 1950 keurde de Algemene Vergadering resolutie 390 A (V) goed. Artikel 1 van deze resolutie stipuleerde dat “*Eritrea shall constitute an autonomous unit federated with Ethiopia under the sovereignty of the Ethiopian Crown.*” Met de keuze voor een federaal verband poogden de Verenigde Naties een compromis uit te werken tussen voor- en tegenstanders van Eritrese onafhankelijkheid. Dit compromis voorstel was mede onder invloed van de Verenigde Staten tot stand gekomen.<sup>184</sup> Zo wisten de VS zich verzekerd van het engagement van Haile Selassie om de Amerikaanse strategische belangen in Eritrea te verdedigen. De eerste zeven artikelen van resolutie 390 behandelden de verhouding tussen Ethiopië en Eritrea en werden de *Federal Act* genoemd.<sup>185</sup> In artikel 2 van de resolutie werd bepaald dat de “*Eritrean Government shall possess legislative, executive and judicial powers in the field of domestic affairs*”. Een eerste aanwijzing over de omvang van de Eritrese bevoegdheden werd gegeven door artikel 3. Artikel 3 kende aan de federale overheid bevoegdheden toe die in federaties gebruikelijk aan het federale niveau worden toegewezen zoals defensie, buitenlandse zaken, muntbeleid, buitenlandse en interstatelijke handel. De Eritrese overheid beschikte over de residuaire bevoegdheden waaronder de bevoegdheid “*to maintain the internal police, to levy taxes to meet the expenses of domestic functions and services, and to adopt its own budget*”. De artikelen 8 tot en met 15 werkten de regeling uit voor een overgangperiode waarbinnen de definitieve Eritrese grondwet zou worden opgesteld en goedgekeurd. De inhoudelijke opties voor de definitieve grondwet waren niet onbepaald daar artikel 12 van de resolutie stipuleerde dat de grondwet “*shall be consistent with the provisions of the Federal Act ...*”. De grondwet werd onder leiding van de VN opgesteld en goedgekeurd door een Eritrese grondwetgevende vergadering op 15 juli 1952.<sup>186</sup> Met betrekking tot de status van Eritrea stipuleerde artikel 3 van de grondwet dat “*Eritrea shall constitute an autonomous unit federated with Ethiopia under the sovereignty of the Ethiopian Crown*” en het artikel was aldus een woordelijke overname van artikel 2 van resolutie 390 A (V). Artikel 5 (1) van de grondwet herhaalde dat de Eritrese overheid de residuaire bevoegdheden had, maar toch oordeelde de grondwetgever het nuttig om in het tweede lid van het artikel de bevoegdheden van de Eritrese overheid expliciet op te sommen. Eigenlijk overbodig, zij het dat deze benadering wel zorgde voor een onmiddellijk overzicht van de Eritrese bevoegdheden. Zo stelde artikel 5 (2) dat “*This jurisdiction (the jurisdiction of Eritrea) shall include: (a) The various branches of law (criminal law, civil law, commercial law, etc.); (b) The organization of the public services; (c) Internal police; (d) Health; (e)*

<sup>183</sup> MELAKOU TEGEGN, “Eritrea: Evolution Towards Independence and Beyond” in ABEBE ZEGEYE en S. PAUSEWANG (eds.), *Ethiopia in Change – Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/New York, British Academic Press, 1994, (45) 58; P.B. HENZE, *o.c.*, 241; J. VAN BEURDEN, *Ethiopië-Eritrea*, Amsterdam, Koninklijk Instituut voor de Tropen, 1994, 65.

<sup>184</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 183.

<sup>185</sup> Artikel 8 van resolutie 390 A (V).

<sup>186</sup> TEKESTE NEGASH, *Eritrea and Ethiopia – The Federal Experience*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1997, 75.

*Education; (f) Public assistance and social security; (g) Protection of labour; (h) Exploitation of natural resources and regulation of industry, internal commerce, trades and professions; (i) Agriculture; (j) Internal communications; (k) The public utility services which are peculiar to Eritrea; (l) The Eritrean budget and the establishment and collection of taxes designed to meet the expenses of Eritrean public functions and services.*” Artikel 21 (2) voorzag in een eigen vlag voor Eritrea en artikel 38 (1) stelde dat Tigrigna en Arabisch zouden fungeren als officiële talen. Verder kende de grondwet aan Eritrea eigen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke organen toe.<sup>187</sup> De Ethiopische minister van buitenlandse zaken verklaarde dat de Ethiopische overheid de federale regeling zou respecteren: “*Ethiopia will scrupulously respect it and will make every effort to see that it is put into effect*”. Ondanks dit engagement werd bijna onmiddellijk na de inwerkingtreding van de federatie duidelijk dat de Ethiopische overheid niet geïnteresseerd was in een goede werking van de federatie, maar enkel in het vestigen van haar centraal gezag over Eritrea.<sup>188</sup> De federale structuur stond haaks op de centralistische opvattingen van Haile Selassie. Zo werd de *Chief Executive*, het hoofd van de Eritrese uitvoerende macht, verkozen door de Eritrese assemblee in plaats van benoemd door de keizer.<sup>189</sup> Dit was in tegenstelling tot de regel, die gold voor alle andere provincies, dat de gouverneur-generaal benoemd werd door de keizer (zie sectie 3.3.2.2.). Van bij het begin streefde de keizer dan ook naar een inperking van de Eritrese autonomie. Dit uitte zich bijvoorbeeld in de invoering van het Amhaars als officiële taal ten nadele van het Tigrigna en het Arabisch en in strijd met artikel 38 (1) van de Eritrese grondwet. Tevens voorzag de *Eritrean Flag, Seal and Arms (Amendment) Act* uit 1958, in strijd met artikel 21 (2) van de Eritrese grondwet, dat de Ethiopische vlag voortaan de enige officiële vlag van Eritrea zou zijn.<sup>190</sup> Het afbraakproces van de Eritrese autonomie werd bezegeld in 1962 met de beslissing van de Eritrese assemblee (onder sterke Ethiopische druk) om de federatie te ontbinden.<sup>191</sup> Eritrea werd Ethiopië’s veertiende provincie, bestuurd zoals alle andere provincies.<sup>192</sup> Als reactie hiertegen kwam in Eritrea een onafhankelijkheidsstrijd op gang. Aanvankelijk werd de strijd gevoerd door het ELF (*Eritrean Liberation Front*). Het ELF genoot vooral steun bij de moslim bevolking, maar ook christenen die eerst hadden gepleit voor Eritrea’s aansluiting bij Ethiopië rebelleerden in toenemende mate tegen de centralisatie- en Amhariseringspolitiek van het keizerlijke regime.<sup>193</sup> Een machtsstrijd binnen het ELF

<sup>187</sup> De tegenstellingen tussen de vrij democratische Eritrese grondwet en de Ethiopische grondwet van 1931 waren een contribuerende factor voor de herziening van deze laatste in 1955. Eén van de tegenstellingen betrof de kieswijze van parlamentsleden. Zoals vermeld in sectie 3.3.1., voorzag de Ethiopische grondwet van 1931 in de oprichting van een parlement met twee kamers: de senaat en de kamer van afgevaardigden. De senaat was samengesteld uit belangrijke leden van de adel die door de keizer waren benoemd. De leden van de kamer van afgevaardigden waren verkozen door de adel en de lokale leiders “*until the people are in a position to elect them themselves*”.<sup>187</sup> De leden van de Eritrese assemblee werden daarentegen verkozen op basis van algemeen stemrecht (beperkt tot mannen). De Ethiopische grondwet van 1955 creëerde dan ook een kamer van afgevaardigden waarvan de leden verkozen werden op basis van algemeen stemrecht (zowel voor mannen als voor vrouwen).

<sup>188</sup> ALEMSEGED ABBAY, *o.c.*, 72.

<sup>189</sup> Artikel 68 (1) GW van Eritrea 1952.

<sup>190</sup> TEKESTE NEGASH, *o.c.*, 132.

<sup>191</sup> *Ibid.*, 138.

<sup>192</sup> P.B. HENZE, *o.c.*, 275.

<sup>193</sup> MELAKOU TEGEGN, *l.c.*, (45) 50.



resulteerde in de vorming van splintergroepen en aan het begin van de jaren 70 ontstond het EPLF (*Eritrean People's Liberation Front*). Op de ideologische tegenstellingen tussen en de verdere geschiedenis van het ELF en het EPLF wordt verder ingegaan in hoofdstuk vier.

Het verzet van de Oromo (en de Somali) bevolkingsgroep(en) tegen de door (Shoa) Amhara gedomineerde gecentraliseerde staat kwam tijdens het bewind van Haile Selassie onder meer tot uiting in de zogenaamde Bale revolutie van 1963 tot 1970.

Zoals hierboven beschreven, ging de territoriale expansie van het keizerrijk onder Menelik gepaard met de vestiging van een (Shoa) Amhara dominantie over de overwonnen volkeren in het zuiden, oosten en westen. Binnen de overwonnen volkeren vormden de Oromo een belangrijke groep. De Amhara dominantie omvatte onder meer economische (het grondenstelsel), culturele (de dominantie van de Amhaarse taal) en politieke (bestuur door Shoa Amhara) componenten. Klassentegenstellingen in de veroverde gebieden liepen aldus parallel met etnische tegenstellingen of beter, met de perceptie van etnische tegenstellingen. Deze nuancering moet gezien worden in het licht van de hierboven gemaakte opmerking dat "Amhara" niet uitsluitend in een strikte betekenis, in de zin van Amhara etnie, mag gebruikt worden. Inderdaad, ook leden van andere etnische groepen konden tot de Amhara elite doordringen nadat zij met succes een proces van Amharisering hadden doorlopen. Dit was bijvoorbeeld het geval voor talrijke Oromo uit de centrale provincie Shoa. Hieruit volgde dat vele van de noordelijke veroveraars in de Oromo gebieden van het zuiden en het oosten zelf een Oromo origine hadden. Door de overwonnen Oromo bevolking werden zij echter, omwille van hun assimilatie met de Amhara, als Amhara gepercipieerd.<sup>194</sup> De tegenstellingen tussen Amhara veroveraars en een autochtone Oromo bevolking kenmerkten ook de sociale verhoudingen in Bale, een provincie in het zuidoosten van Ethiopië. Zo had de autochtone bevolking (waartoe naast Oromo ook Somali behoorden) bij de Abessijnse expansie traditionele rechten over haar gronden verloren via het proces dat in sectie 3.2. werd besproken. Dit verlies werd in het begin van de jaren zestig nog versterkt door de invoering van hogere grondenbelastingen.<sup>195</sup> Daarnaast bestond er grote ontevredenheid over de geprivilegieerde positie van het Orthodoxe christendom (de religie van de veroveraar) tegenover de islam (de religie van de overwonnen). Als staatsgodsdienst ontving de Orthodoxe kerk heel wat politieke en financiële steun, wat niet het geval was voor de islam.<sup>196</sup> Het gedeelde geloof in de islam creëerde een band tussen de Oromo en Somali bevolkingsgroepen in Bale die in samenwerking een gewapend conflict met de christelijke Shoa Amhara staat initieerden. Door de betrokkenheid van Somali, konden de rebellen in Bale rekenen op de externe steun van de republiek Somalië, die in 1960 onafhankelijk was geworden. Somalië voerde een irredentistische politiek, wat impliceerde dat de republiek ook territoria claimde

---

<sup>194</sup> C. CLAPHAM, "Ethnicity and the National Question in Ethiopia" in P. WOODWARD en M. FORSYTH (eds.), *Conflict and Peace in the Horn of Africa – Federalism and its Alternatives*, Aldershot, Dartmouth, 1994, (27) 32 - 33.

<sup>195</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 216.

<sup>196</sup> GEBRU TAREKE, *Ethiopia: Power and Protest – Peasant Revolts in the Twentieth Century*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1996, 136.

gelegen buiten de grenzen van de Somalische staat (onder meer Bale in Ethiopië en gebieden in Kenia en Djibouti). In het kader van dit irredentisme steunde de Somalische overheid, doorheen het *Western Somali Liberation Front* (WSLF), de strijd van de Oromo en Somali in Bale. Om de potentiële conflicten tussen beide bevolkingsgroepen zo beperkt mogelijk te houden, beklemtoonde Somalië het belang van de islam als unificerend element en presenteerde het de Bale revolutie als een *Jihad* tegen de christelijke Amhara.<sup>197</sup> De betrokkenheid van de Somalische republiek is een belangrijke verklaring voor de intensiteit en de duur van het conflict. Het wegvallen van de Somalische steun, ten gevolge van interne politieke ontwikkelingen in 1969, betekende dan ook een ernstige klap voor de Bale revolutie en in 1970 kwam er grotendeels een einde aan de militaire activiteiten.<sup>198</sup>

De regionale en etnisch geïnspireerde conflicten waren belangrijke factoren in de groei van een etnisch bewustzijn in Ethiopië. Dit was duidelijk zichtbaar binnen de Ethiopische studentenbeweging.

De studentenbeweging was aanvankelijk een organisatie van en voor de intellectuele elite die opkwam voor eerder particularistische studentenbelangen op het vlak van voeding, huisvesting en andere gelijkaardige aangelegenheden.<sup>199</sup> In de loop van de jaren zestig ontwikkelde de beweging echter een veel ruimere sociale doelstelling en groeide ze uit tot één van de belangrijkste actoren in de oppositie tegen het Haile Selassie regime. Aldus streefde de beweging naar een radicale, revolutionaire transformatie van de bestaande sociale verhoudingen. De radicalisering van de studentenbeweging was onder meer beïnvloed door het groeiende besef van de achtergestelde positie van Ethiopië in vergelijking met andere postkoloniale Afrikaanse staten. Daarnaast was er de invloed van de globale studentenbeweging uit de jaren zestig die gekenmerkt werd door een eerder marxistische ideologische oriëntatie. Tenslotte was ook - zoals dat vaak het geval is - de repressieve reactie van het regime op de studentenprotesten een belangrijke stimulans voor een verdere radicalisering.<sup>200</sup> De eerste studentenprotesten kwamen aan de oppervlakte in het midden van de jaren zestig. Met de slogan "*land to the tiller*" protesteerden de studenten tegen het exploitatieve grondenstelsel waarvan talrijke, vooral zuidelijke, boeren het slachtoffer waren en eisten ze verregaande landhervormingen.<sup>201</sup> Op het einde van de jaren zestig voegden de studenten nog een belangrijk punt toe aan hun eisenpakket. Binnen de Ethiopische studentenbeweging, die aanvankelijk een pan-Ethiopisch karakter had en dus opkwam voor de Ethiopische eenheid, ontstond in die periode een kritische houding tegenover die door de overheid zo geroemde eenheid. Deze kritische houding werd ongetwijfeld beïnvloed door de contemporaine rebellenbewegingen in Bale en Eritrea, maar ook de overname van marxistisch-leninistische ideeën was hiervoor verantwoordelijk. Zo erkende Lenin in zijn geschriften het recht op zelfbeschikking,

---

<sup>197</sup> P. B. HENZE, *o.c.*, 263.

<sup>198</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 162 - 163.

<sup>199</sup> S. F. JOIREMAN, "Opposition Politics and Ethnicity in Ethiopia: We Will All Go Down Together", *The Journal of Modern African Studies* Vol. 35 nr.3, 1997, (387) 389.

<sup>200</sup> S. VAUGHAN, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh, 2003.

<sup>201</sup> De discussie over het grondenbeleid leidt in 1975, na de afzetting van Haile Selassie, tot een verregaande hervorming van het grondenstelsel. Hierover meer in hoofdstuk 4.

inclusief het recht op secessie, van naties. In dezelfde zin zegt ook Stalin over het recht op zelfbeschikking: *“The right of self-determination means that a nation can arrange its life according to its own will. It has the right to arrange a life on the basis of autonomy. It has the right to enter into federal relations with other nations. It has the right to complete secession.”*<sup>202</sup> Het is duidelijk dat de Ethiopische studenten hierdoor beïnvloed waren en marxistische theorieën gebruikten als analysekader voor de Ethiopische situatie, toen in november 1969 een aantal artikelen werden gepubliceerd in het studentenblad *Struggle* die de Amhara dominantie over de andere etnische groepen scherp op de korrel namen. Tot grote woede van de Ethiopische overheid, die op dat ogenblik werd geconfronteerd met een secessiestrijd in Eritrea, werd in die publicatie ook het recht op zelfbeschikking, inclusief het recht op secessie, van de verschillende Ethiopische volkeren verdedigd.<sup>203</sup> Vooral het artikel van Walleign Mekonnen heeft een grote bekendheid verkregen. In het artikel ging de auteur radicaal in tegen het op assimilatie gerichte officiële beleid van natiebouw. De auteur erkende de etnische diversiteit van de Ethiopische bevolking: *“Ethiopia is not really one nation. It is made up of a dozen nationalities, with their own languages, ways of dressing, history, social organisation and territorial entity. And what else is a nation? Is it not made of a people with a particular tongue, particular ways of dressing, particular history, particular social and economic organisations? Then may I conclude that in Ethiopia there is the Oromo Nation, the Tigray Nation, the Amhara Nation, the Gurage Nation, the Sidama Nation, ...”*<sup>204</sup> Er moet dan ook een nieuwe staat worden opgebouwd, ging hij verder, een staat waarin *“all nationalities participate equally in state affairs, where every nationality is given equal opportunity to preserve and develop its language, its music, its history, ... a state where no nation dominates another nation be it economically or culturally.”* Dit is een uitermate belangrijke fase voor het voorliggende onderzoek. Om even vooruit te lopen op het vervolg van de tekst, kan hier al opgemerkt worden dat er grote gelijkenissen zijn tussen de analyse van de Ethiopische studenten en het officiële beleid van het EPRDF regime. Ook in de onder EPRDF dominantie opgestelde grondwet van 1994 wordt de etnische diversiteit van de bevolking erkend en gebruikt als fundament van de staatsinrichting. Zo krijgen we een rechtstreekse band tussen de ideologische strijd van de Ethiopische studenten in de jaren zestig en het nieuwe EPRDF project van staatsopbouw. Dit wettigt de stelling dat in de Ethiopische studentenbeweging de ideeën rijpten die tijdens het socialistische regime de oriëntatie van de belangrijkste politieke bewegingen (zowel van overheid als oppositie) bepaalden. In het volgende hoofdstuk wordt deze stelling verder ontwikkeld.

De studenten speelden een belangrijke rol in het ondermijnen van de legitimiteit van het keizerlijke regime, maar zij misten, aldus J. Young, de politieke eenheid en

<sup>202</sup> W. CONNOR, *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, 33.

<sup>203</sup> RANDI RÖNNING BALSVIK, “An Important Root of the Ethiopian Revolution: The Student Movement” in ABEBE ZEGEYE en S. PAUSEWANG (eds.), *Ethiopia in Change – Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/ New York, British Academic Press, 1994, (77) 84.

<sup>204</sup> Walleign Mekonnen, geciteerd in S. VAUGHAN, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh, 2003.

organisatorische capaciteit om een rebellie te voeren. Het was het leger dat dit uiteindelijk realiseerde.<sup>205</sup>

Hoewel uit wat voorafgaat blijkt dat het keizerlijke regime al vroeger werd gecontesteerd, begonnen de grote moeilijkheden voor het regime pas echt vanaf 1974. Dit is het jaar waarin binnen een tijdsbestek van nauwelijks enkele maanden de fundamenteën van het keizerlijk gezag volledig werden uitgehold en aldus een einde kwam aan een duizenden jaren oude bestuurstraditie. Elementen die het keizerlijk gezag gaandeweg hadden aangetast werden hierboven al vermeld en betroffen onder meer het exploitatieve grondenstelsel, de dominante positie van het Orthodoxe christendom, de gecentraliseerde machtsuitoefening en het project van natievorming dat een Amhara suprematie installeerde. Het waren echter nationale en internationale gebeurtenissen in 1973 die de definitieve val van de oude keizer inluiden. In 1973 verloor het regime een groot deel van zijn nationaal en internationaal prestige door de vreselijke hongersnood die vooral de provincies Tigray en Wollo teisterde. De Ethiopische overheid had gepoogd deze hongersnood verborgen te houden, maar het raakte uiteindelijk toch bekend. De op zijn minst onverschillige houding van de overheid tegenover deze tragedie - die aan honderdduizenden mensen het leven kostte - toonde dat deze totaal niet in staat was het welzijn van haar onderdanen te verzekeren. Daarnaast was er de internationale oliecrisis die voor Ethiopië onder meer een serieuze stijging van de brandstofprijzen en consumptiegoederen tot gevolg had.<sup>206</sup> Toen de regering weigerde een verhoging van hun tarieven goed te keuren besloten de taxichauffeurs (die een belangrijke rol spelen in het publieke transport in Addis) tot een staking. Ook diverse andere geledingen van de maatschappij, zoals ambtenaren, leraars en studenten kwamen in de eerste maanden van 1974 op straat en formuleerden allerlei eisen. De positie van het keizerlijke regime werd vooral benard toen bleek dat het niet meer op de onvoorwaardelijke steun van het leger kon rekenen.<sup>207</sup> Integendeel, er waren talrijke muerijen in verschillende afdelingen van het leger en vele militairen leken de kant van de manifestanten te kiezen. De eerste minister, Aklilu Habtewold, en zijn kabinet namen ontslag in februari 1974, maar ook de nieuwe regering van eerste minister Endalkachew Makonnen bleek niet in staat de aanzwellende stroom protesten en gerelateerde eisen in te dijken. Het vermolmd staatsapparaat zakte in elkaar. Opmerkelijk was dat het ging om spontane protesten; een verenigde civiele organisatie die de protesten coördineerde bestond niet. Het hierdoor ontstane machtsvacuüm werd gaandeweg opgevuld door het leger.<sup>208</sup> In juni 1974 werd binnen het leger een comité gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende legerafdelingen.<sup>209</sup> Het is dit comité (*Derg*, in het Amhaars) dat uitgroeide tot een revolutionaire beweging die in augustus 1974 afrekende met de laatste bastions van de

---

<sup>205</sup> J. YOUNG, "Regionalism and democracy in Ethiopia", *Third World Quarterly*, Vol. 19, nr. 2, 1998, (191) 192.

<sup>206</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 182.

<sup>207</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 173.

<sup>208</sup> MERERA GUDINA, *o.c.*, 78.

<sup>209</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 39 - 40.

keizerlijke macht.<sup>210</sup> Uiteindelijk gebeurde wat ondertussen onvermijdelijk was geworden: de keizer werd afgezet door de militairen op 12 september 1974. Hij overleed in gevangenschap in het volgende jaar.

---

<sup>210</sup> BAHRU ZEWEDE, *o.c.*, 235.

## **Hoofdstuk 4. De socialistische periode**

### **4.1. Revolutie, maar weinig verandering**

De militairen (*Derg*) formaliseerden en poogden hun machtsovername te legitimeren met de afkondiging van *Proclamations* (wetten) 1 en 2 van respectievelijk 12 en 15 september 1974.

*Proclamation No. 1* stipuleerde dat keizer Haile Selassie, met ingang van 12 september 1974, was afgezet. Ter rechtvaardiging werd de keizer machtsmisbruik verweten. Tevens werd gesteld dat de keizer, omwille van zijn door hoge leeftijd (82 jaar) aangetaste fysieke en mentale capaciteit, niet langer in staat was om het keizerschap uit te oefenen. Verder voorzag de *Proclamation* in de ontbinding van het parlement. Het parlement, zo luidde het, “*has been serving not the people but its members and the ruling and aristocratic classes*”. Ook de grondwet van 1955 werd met dezelfde *Proclamation* opgeschort. De militairen zouden voorlopig – *until a legally constituted people’s assembly approves a new constitution and a government is duly established* – de overheidsfunctie uitoefenen.<sup>211</sup> Dit laatste element werd gedetailleerder uitgewerkt in *Proclamation No. 2*. Deze wet voorzag dat de militairen de overheidsfuncties zouden uitoefenen doorheen een *Provisional Military Administration Council* (PMAC). De PMAC zou voorlopig optreden als staatshoofd en regeringshoofd en beschikte over een uitgebreide wetgevende bevoegdheid: “*The Council shall enact all types of law ...*”.<sup>212</sup>

De *Derg* had nu wel een einde gemaakt aan het bewind van Haile Selassie, maar het was niet duidelijk welk politiek stelsel de militairen hiervoor in de plaats gingen stellen. Het optreden van de militairen had inderdaad dramatische veranderingen in de Ethiopische politieke constellatie teweeggebracht, maar van een echte revolutie kon vooralsnog toch niet worden gesproken. Zo bleven de militairen, niettegenstaande zij Haile Selassie hadden afgezet, voorlopig vasthouden aan de monarchale staatsvorm. Dit bleek uit *Proclamation No. 1* van 12 september 1974. Artikel 2 van de *Proclamation* voorzag inderdaad in de afzetting van keizer Haile Selassie, maar artikel 3 proclameerde dat kroonprins Asfa Wossen, op dat ogenblik in het buitenland, koning van Ethiopië zou worden. Ook in *Proclamation No. 2* van 15 september 1974 werd de gehechtheid aan de monarchie herhaald. Zo bepaalde Artikel 2 dat “*The Provisional Military Administration Council ...shall discharge the functions of the Head of Government until the King-designate returns to the country and the coronation ceremony is held*”.

De *Derg* kwam echter al snel onder druk te staan van allerlei marxistisch geïnspireerde groeperingen, onder meer van studenten, die het aftreden van de militairen en de vorming van een burgerregering eisten.<sup>213</sup> Om deze kritische stemmen te verzwakken en een grotere

---

<sup>211</sup> H. SCHOLLER en P. BRIETZKE, *Ethiopia: Revolution, Law and Politics*, München, Weltforum Verlag, 1976, 185.

<sup>212</sup> *Ibid.*, 186.

<sup>213</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 45.

steun bij de bevolking te verwerven voerde de *Derg* een steeds radicaler politieke koers.<sup>214</sup> Dat gematigde posities binnen de *Derg* werden verlaten ten voordele van meer radicale stellingen, bleek uit de dramatische politieke ontwikkelingen van november 1974.

Eén van de grote problemen die de *Derg* had overgeërfd van het regime van Haile Selassie was het conflict in Eritrea. Binnen de *Derg* bestond verdeeldheid over de wijze waarop dit probleem moest worden aangepakt. De Eritrese Generaal Aman Andom, die op 15 september 1974 was aangeduid als voorzitter van de PMAC, opteerde voor een vreedzame oplossing die hij wou bereiken door middel van onderhandelingen met de Eritrese rebellenbewegingen. De meerderheid binnen de *Derg* was evenwel niet bereid om toegevingen te doen aan de rebellen en opteerde voor een voortzetting van de militaire aanpak. Deze tegenstelling was één van de belangrijkste redenen voor het ontslag van Aman Andom in november 1974. De generaal werd gedood op 23 november 1974, wanneer hij zich verzette tegen zijn arrestatie. Kort daarna besliste de *Derg* eveneens om enkele tientallen politieke gevangenen, leidende figuren van het ancien régime, te executeren.<sup>215</sup>

Het lot van Aman Andom en de executie van de politieke gevangenen worden gezien als de gebeurtenissen die een dominante positie van de radicalen binnen de *Derg* inluiden. Een verzoening van de *Derg* met vertegenwoordigers van het ancien régime of met gematigde hervormers was nu onmogelijk geworden.<sup>216</sup> De leden van de *Derg* namen de vlucht vooruit en streefden in toenemende mate naar een radicale sociale transformatie.

De toenemende radicalisering binnen de *Derg* werd bevestigd door het tienpuntenprogramma dat op 20 december 1974 door de *Derg* werd afgekondigd. Enkele punten van dit programma, relevant voor deze uiteenzetting, worden hier vermeld.<sup>217</sup>

In punt 3 werd gesteld dat *Ethiopia Tikdem* – de eerste, krachtige slogan waarmee de *Derg* zich in juli 1974 had geprofileerd – gebaseerd was op een specifiek Ethiopisch socialisme. Dit “Ethiopisch socialisme” zou voortaan fungeren als ideologische leidraad van het *Derg* beleid. De precieze betekenis van het “Ethiopische socialisme” zou aldus duidelijk worden door latere beleidsmaatregelen. Het tienpuntenprogramma bevatte al enkele richtinggevende principes.<sup>218</sup> Zo werd in punt 6 bepaald dat “*The entire economy shall be in the hands of the state. All assets existing in Ethiopia are by right the property of the Ethiopian people. ....*” en in punt 8 luidde het dat “*Industry will be managed by the state...*” Tenslotte moet opgemerkt worden dat ook de etnische problematiek door dit programma werd aangeraakt. Punt 1 voorzag namelijk dat “*Ethiopia shall remain a united country, without ethnic, religious, linguistic and cultural differences.*” Het verzet tegen een onderhandelde oplossing van het Eritrese conflict had al aangegeven dat de *Derg* niet

---

<sup>214</sup> E. J. KELLER, *Revolutionary Ethiopia - From Empire to People's Republic*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 1988, 192.

<sup>215</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 43 - 44; D. OTTAWAY en M. OTTAWAY, *Ethiopia - Empire in Revolution*, New York, AFRICANA PUBLISHING COMPANY, 1978, 60 - 61; H.G. MARCUS, *A History of Ethiopia*, Berkeley/ Los Angeles/London, University of California Press, 2002, 190.

<sup>216</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 45.

<sup>217</sup> *Ibid.*, 45 - 46.

<sup>218</sup> D. OTTAWAY en M. OTTAWAY, *o.c.*, 62.

bereid was tot compromissen over de Ethiopische eenheid. Met punt één werd nogmaals benadrukt dat de *Derg* zich - althans aanvankelijk - plaatste binnen de strategie van natiebouw die door het keizerlijke regime was gevolgd. De groeiende invloed van marxistisch-leninistische ideeën zou echter al na korte tijd leiden tot een grotere aandacht voor de etnische problematiek.

De implementatie van het Ethiopische socialisme liet niet lang op zich wachten.

Al op 1 januari 1975 besliste de *Derg* om de private banken en verzekeringsmaatschappijen te nationaliseren.<sup>219</sup>

De maatregel met de grootste maatschappelijke impact<sup>220</sup> was evenwel de nationalisatie van alle grond op het platteland, die werd doorgevoerd met de uitvaardiging van *Proclamation No. 31* van 4 maart 1975: "*A Proclamation to provide for the public ownership of rural lands*".<sup>221</sup>

Hoewel hier geen gedetailleerde analyse van *Proclamation No. 31* wordt beoogd, verdienen verschillende bepalingen ervan, wegens hun relevantie voor deze uiteenzetting, wel nadere aandacht.

Het uitgangspunt van de landhervorming werd vastgelegd in artikel 3. Artikel 3, lid 1 van *Proclamation No. 31* voorzag dat "*all rural lands shall be the collective property of the Ethiopian people*" en lid 2 voegde daaraan toe dat "*No Person or business organization or any other organization shall hold rural land in private ownership.*" Artikel 4, lid 1 stelde dat iedereen die bereid was om zelf de grond te bewerken recht had op een stuk grond, noodzakelijk voor zijn onderhoud en het onderhoud van zijn familie. Artikel 4, lid 3 voegde daar evenwel aan toe dat het stuk grond toegekend aan een familie in geen geval groter mocht zijn dan 10 hectaren. De verplichting om de grond zelf te bewerken werd door het vijfde lid van artikel 4 gekoppeld aan een verbod om voor het bewerken van grond gebruik te maken van "*hired labour*".

Al had eenieder die bereid was om de grond zelf te bewerken recht op een stuk grond, dit recht kon zeker niet gelijkgesteld worden met een eigendomsrecht. De mogelijkheid van individuele eigendom over een stuk grond werd al uitgesloten door de voormelde bepalingen van artikel 3 en dit werd nog eens geëxpliciteerd door artikel 5. Dit artikel voorzag immers dat "*No person may by sale, exchange, succession, mortgage, ...or otherwise transfer his holding to another;*".

Een bijzonder belangrijke bepaling was artikel 6, lid 3, waarin werd bepaald dat "*As of the effective date of this proclamation the relationship between landowner and tenant is abolished. Accordingly, the tenant shall be free from payment to the landowner of rent, debts or any other obligation.*"

---

<sup>219</sup> ANDARGACHEW TIRUNEH, *The Ethiopian Revolution 1974-1987 - A transformation from an aristocratic to a totalitarian autocracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, 89.

<sup>220</sup> Landbouw is in Ethiopië verantwoordelijk voor 94 % van de export en 80% van alle werkgelegenheid: J. VAN BEURDEN, *Ethiopië/Eritrea*, Amsterdam, Koninklijk Instituut voor de Tropen, 1994, 41.

<sup>221</sup> H. SCHOLLER en P. BRIETZKE, *o.c.*, 199.



Aldus maakte *Proclamation No. 31* van 4 maart 1975 een ondubbelzinnig einde aan het anachronistische *naftanya* stelsel<sup>222</sup> dat tijdens het bewind van Menelik in vele zuidelijke gebieden was geïnstalleerd en onder Haile Selassie was blijven voortbestaan. Het militaire regime kwam hiermee tegemoet aan de eisen die door de Ethiopische studentenbeweging onder de slogan “*land to the tiller*” waren geformuleerd. De landhervorming van 4 maart 1975 paste dan ook niet alleen in het ideologische kader van het “Ethiopische socialisme”, maar was tevens gericht op het verwerven van steun bij de zuidelijke, vooral Oromo, bevolking.<sup>223</sup>

*Proclamation No.31* voorzag verder in de oprichting van *Peasant Associations* die ermee belast werden de landhervorming uit te voeren.

Artikel 8 bepaalde dat een *Peasant Association* zou worden opgericht voor elk gebied van minimaal 800 hectare. Het lidmaatschap van de *Peasant Association* kwam, aldus artikel 9, lid 1 toe aan “*A tenant, a landless person, a hired agricultural worker or a landowner with less than 10 hectares*”. Ook grootgrondbezitters (die een stuk grond van meer dan 10 hectaren bezaten) konden lid worden, maar dit kon slechts nadat een herverdeling van gronden had plaatsgevonden (art. 9, lid 2).

De bevoegdheden van de *Peasant Associations* werden opgesomd in artikel 10 en deze behelsden onder meer de (her)verdeling van gronden binnen het voornoemde territorium en de oprichting van “*judicial tribunals*” om geschillen met betrekking tot gronden te beslechten.

De landhervorming werd, weinig verrassend, vooral positief onthaald in de zuidelijke gebieden. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds werd vermeld, hadden vele zuidelijke boerenfamilies, waaronder talrijke Oromo, in de loop van het keizerlijke bewind hun traditionele grondenrechten verloren wat hen in sommige gevallen tot de status van lijfeigene had gereduceerd. Deze boeren hoopten dan ook dat de landhervorming zou resulteren in het herstel van hun controle over de verloren gronden en, hiermee samenhangend, in een verbetering van hun economische positie.<sup>224</sup>

In de eerste jaren na de landhervorming werden deze verwachtingen ook bewaarheid.

De *Peasant Associations* waren aanvankelijk waarlijk representatieve organen van de boeren. De boeren verkozen vrij hun leiders en konden hierdoor een grote invloed uitoefenen op lokale aangelegenheden. Deze situatie was echter van korte duur.

Na enkele jaren was de controle van de boeren over de *Peasant Associations* immers vervangen door een strakke controle van de centrale overheid. De *Peasant Associations* waren van organen voor lokaal zelfbestuur omgevormd tot instrumenten voor centrale controle. De lokale leiders werden niet langer vrij gekozen, maar aangeduid door het regime en de *Peasant Associations* fungeerden als doorgeefluik voor het centrale

---

<sup>222</sup> Hiermee wordt bedoeld op de noordelijke kolonisatie van de zuidelijke gebieden zoals besproken in hoofdstuk 3.

<sup>223</sup> H.G. MARCUS, *A History of Ethiopia*, Berkeley/Los Angeles/London, University of California Press, 190.

<sup>224</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 47; E. J. KELLER, *o.c.*, 217.

overheidsbeleid.<sup>225</sup> C. Clapham zegt hierover dan ook dat “*The associations have become extensions of state power, rather than agencies for self-administration.*”<sup>226</sup> En Leenco Lata drukt het uit als volgt: “*The new system simply came to serve as a transmission belt for government instructions to the peasants and peasant labour and resources to the regime.*”<sup>227</sup>

Net zoals de landhervorming initieel had geleid tot een herwonnen controle over de gronden, was er in de eerste jaren na de landhervorming ook een verbetering zichtbaar in de economische positie van de boeren. De groeiende inmenging van de staat in de landbouwsector zorgde er evenwel voor dat ook dit effect van de landhervorming niet bleef duren. Verschillende auteurs wijzen er op dat de lasten die door de *Derg* aan de boeren werden opgelegd (in de vorm van belastingen, gedwongen leveringen van landbouwproducten beneden de marktprijs aan parastatale instellingen, ...) deze van het ancien régime minstens evenaarden zoniet overstegen.<sup>228</sup>

Pausewang komt dan ook tot het besluit dat “*Peasants were back to a harsher economic exploitation and political domination than before the land reform experiment.*”<sup>229</sup>

De tweede belangrijke eis die door de Ethiopische studentenbeweging vanaf het einde van de jaren 60 was geformuleerd betrof het recht op zelfbeschikking van de verschillende Ethiopische volkeren. Ook aan deze eis leek de *Derg* tegemoet te komen, maar ook hier was het uiteindelijke resultaat precies het tegenovergestelde van wat (althans op papier) werd beoogd.

Vooraleer over te gaan tot de bespreking van de wijze waarop de *Derg* het zelfbeschikkingsrecht van de Ethiopische volkeren benaderde, is het nuttig om stil te staan bij twee organisaties die een belangrijke rol hebben gespeeld in de eerste jaren van de Ethiopische revolutie, namelijk het EPRP (*Ethiopian Peoples Revolutionary Party*) en MAESON (het Amhaarse acroniem van *All Ethiopia Socialist Movement*). Deze partijen hadden hun *roots* in de Ethiopische studentenbeweging. Het was dan ook niet verwonderlijk dat zij de dominante ideologie van de studentenbeweging, het marxisme-leninisme, overnamen en dat zij allebei het recht op zelfbeschikking van de verschillende Ethiopische volkeren verdedigden. De strijd voor het recht op zelfbeschikking werd door beide bewegingen evenwel ondergeschikt gemaakt aan de “klassenstrijd”.<sup>230</sup> De etnische tegenstellingen werden immers beschouwd als een gevolg van de klassentegenstellingen en

---

<sup>225</sup> S. PAUSEWANG, “Local Democracy and Central Control”, in ABEBE ZEGEYE en S. PAUSEWANG, (eds.), *Ethiopia in Change*, London/New York, British Academic Press, 1994, (209) 214.

<sup>226</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 161.

<sup>227</sup> LEENCO LATA, *The Ethiopian State at the Crossroads*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1999, 194 - 195.

<sup>228</sup> D. CRUMMEY, *Land and Society in the Christian Kingdom of Ethiopia - From the Thirteenth to the Twentieth Century*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2000, 247; H.G. MARCUS, o.c., 204.

<sup>229</sup> S. PAUSEWANG, “Local Democracy and Central Control” in ABEBE ZEGEYE en S. PAUSEWANG (eds.), *Ethiopia in Change*, London/New York, British Academic Press, 1994, (209) 216 - 217.

<sup>230</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 59.

dienvolgens zou een succesvolle klassenstrijd een oplossing van de etnische problematiek meebrengen.<sup>231</sup>

Zowel het EPRP als MAESON oordeelden dat die klassenstrijd enkel succesvol zou worden indien de “*broad masses*” (waarmee onder meer bedoeld werd op de boeren en arbeiders) in hun revolutionaire strijd tegen de “*exploiting classes*” aangevoerd zouden worden door een “*working-class vanguard party*”.

Beide partijen eisten die voorhoedepositie op, maar zoals terecht wordt opgemerkt door Andargachew Tiruneh, gaapte een grote kloof tussen droom en werkelijkheid.<sup>232</sup> De werkelijke macht lag immers bij de *Derg* en de aspirant-voorhoedepartijen dienden dan ook te beslissen welke houding zij tegenover het militaire regime zouden aannemen.

Het EPRP beoordeelde de militaire machtsuitoefening als onaanvaardbaar en de partij eiste de onmiddellijke vorming van een “*Provisional People's Government*”.<sup>233</sup>

MAESON daarentegen opteerde voor samenwerking met het nieuwe regime vanuit de overweging dat het militaire bewind een noodzakelijke tussenstap was op weg naar een “*people's government*.”

De keuze van het EPRP bracht de partij in conflict met de *Derg*/MAESON alliantie; een conflict dat in 1977 uitmondde in een extreem gewelddadige strijd.

In februari 1977 had Mengistu Haile Mariam alle macht binnen de *Derg* naar zich toegetrokken en hiermee kwam een einde aan de machtsstrijd die sinds de eerste dagen van de revolutie binnen het militaire comité had gewoed. Mede als dank voor de steun die Mengistu bij het voeren van die machtsstrijd had gekregen van MAESON lanceerde hij de “rode terreur” campagne waarmee wordt bedoeld op de gezamenlijke strijd van de *Derg* en MAESON tegen het EPRP.<sup>234</sup> De gruwelijke rode terreur leidde tot de quasi totale vernietiging van het EPRP in 1978. Mengistu was evenwel niet geïnteresseerd in enige vorm van machtsdeling en besliste dan om ook zijn vroegere partner, MAESON, uit te schakelen. Tegen 1978-1979 was Mengistu er aldus in geslaagd om alle niet-militaire marxistisch-leninistische partijen van het politieke toneel te verwijderen.

De aanvankelijke samenwerking met MAESON gaf aan de *Derg* evenwel de mogelijkheid om een marxistisch-leninistische ideologie aan te nemen en verder te verfijnen zodat kan gesteld worden dat MAESON fungeerde als “*main brain and political police*” van de *Derg*.<sup>235</sup> De opvattingen van MAESON zijn bijvoorbeeld uitgebreid terug te vinden in het “*Programme of the National Democratic Revolution*” dat op 20 april 1976 door de *Derg* werd aangenomen. Het *Programme of the National Democratic Revolution* (PNDR) was een politiek programma dat in de plaats kwam van het tien-puntenprogramma van 20 december 1974 en het hield een duidelijke keuze in voor het marxisme-leninisme.<sup>236</sup>

---

<sup>231</sup> GHELAWDEWOS ARAIA, *Ethiopia - The Political Economy of Transition*, Lanham/New York/London, University Press of America, 1995, 127.

<sup>232</sup> ANDARGACHEW TIRUNEH, o.c., 145 - 146.

<sup>233</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 59.

<sup>234</sup> GHELAWDEWOS ARAIA, o.c., 134.

<sup>235</sup> *Ibid.*, 134.

<sup>236</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 53.

De ondubbelzinnige optie voor het marxisme-leninisme kon niet anders dan gevolgen hebben voor de benadering van de etnische problematiek. Dat dit inderdaad het geval was, kan worden aangetoond met de volgende overwegingen uit het PNDR:

*“ The right to self-determination of all nationalities will be recognized and fully respected. No nationality will dominate another one since the history, culture, language and religion of each nationality will have equal recognition in accordance with the spirit of socialism. The unity of Ethiopia’s nationalities will be based on their common struggle against feudalism, imperialism, bureaucratic capitalism and all reactionary forces. ...*

*Given Ethiopia’s existing situation, the problem of nationalities can be resolved if each nationality is accorded full right to self-government. This means that each nationality will have regional autonomy to decide on matters concerning its internal affairs. Within its environs, it has the right to determine the contents of its political, economic and social life, use its own language and elect its own leaders and administrators to head its own organs.*”<sup>237</sup>

Uit de hierboven aangehaalde bepalingen blijkt, in tegenstelling tot het programma van 20 december 1974, een grote aandacht voor de etnische problematiek. Deze tekst betekende dan ook een radicale breuk met de politiek van Haile Selassie die de Ethiopische identiteit had gelijkgesteld met een Amhara identiteit. De multi-etnische samenstelling van de Ethiopische maatschappij werd niet langer ontkend. Tevens werden voorstellen geformuleerd om de scheefgetrokken etnische verhoudingen te remediëren. De culturele onderdrukking van de niet-Amhara groepen diende te worden verholpen door de gelijkwaardige behandeling van de geschiedenis, cultuur, taal en religie van elke etnische groep. Aan de Amhara politieke dominantie kon een einde worden gemaakt door de toekenning van regionale autonomie.

Deze ronkende verklaringen resulteerden evenwel niet in wezenlijke veranderingen.

Van een duidelijke verzwakking van de Amhara dominantie of van de toekenning van regionale autonomie was in de praktijk niets te merken.

Hoewel de *Derg*, in vergelijking met het Haile Selassie regime, een iets positievere houding aannam tegenover de linguïstische en culturele diversiteit van de Ethiopische maatschappij<sup>238</sup>, bleef de Amhara dominantie voortbestaan.

Zo wijzen verschillende auteurs op de impact van de “*National Literacy Campaign*”. Alhoewel het lesmateriaal dat in het kader van dit grootschalig alfabetiseringsproject werd gebruikt in verschillende talen was opgesteld, zou de campagne toch vooral een verspreiding van het Amhaars tot gevolg hebben gehad.<sup>239</sup> Keller zegt hierover het

---

<sup>237</sup> PNDR, geciteerd in MERERA GUDINA, *Ethiopia – Competing ethnic nationalisms and the quest for democracy*, Maastricht, Shaker Publishing, 2002, 82 - 83.

<sup>238</sup> S. VAUGHAN, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh.

<sup>239</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 220; C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 200; LEENCO LATA, *o.c.*, 202.

volgende: “*The publication of literacy materials in languages other than Amharic is valued more for its symbolic than for its substantive impact.*”<sup>240</sup>

Het regime verzette zich zelfs, Aldus Leenco Lata, tegen de organisatie van culturele evenementen door Oromo jongeren en Leenco komt dan ook tot het besluit dat “*The Dergue regime used every possible opportunity to eliminate the cultures and languages of all non-Amharic peoples.*”<sup>241</sup>

Tenslotte kan opgemerkt worden dat de Amhara (of beter noordelijke/Abessijnse) dominantie ook aanwezig bleef in de hoogste gezagsorganen. Zo had meer dan drie vierden van de leden van het Centraal Comité van de *Workers' Party of Ethiopia*<sup>242</sup> in 1984 een Abessijnse achtergrond.<sup>243</sup>

Ook het centralisatiestreven dat zo typisch was voor het keizerlijke regime kenmerkte het bewind van de *Derg*.

Aanvankelijk leek de *Derg* zich nochtans af te keren van Haile Selassie's politiek om in quasi alle Ethiopische regio's gouverneurs met een Shoa-Amhara achtergrond te benoemen. In de eerste jaren na de val van het keizerlijke regime hield de *Derg* rekening met regionale gevoeligheden door in de verschillende regio's gouverneurs te benoemen die ook afkomstig waren van de desbetreffende regio. Volgens C. Clapham werden de belangrijkste “*administrative regions*” (de nieuwe naam voor de “*governate generals*” of provincies) uit het zuiden in de periode 1975-1977 bestuurd door “*chief administrators*” van lokale afkomst. Ook de lagere provinciale en districts niveaus zouden, aldus Clapham, onder het bestuur van lokale mensen hebben gestaan.<sup>244</sup>

Aan deze situatie werd evenwel een einde gemaakt door de trend naar centralisatie die ook de *Peasant Associations* aan de controle van de lokale boeren had onttrokken. Vanaf 1978 was bij de benoeming van gouverneurs de loyaliteit tegenover de *Derg* dan ook een doorslaggevend criterium dan affiniteit met de regio.<sup>245</sup>

Dat de wijze waarop de *Derg* het recht op zelfbeschikking benaderde, ondanks de in het *Programme of the National Democratic Revolution* uitgedrukte ambities, uiteindelijk weinig afweek van de aanpak van Haile Selassie kan misschien ten dele verklaard worden door de “klassenvisie” op de etnische problematiek. De *Derg* had de prevalerende houding van de Ethiopische studentenbeweging (en van MAESON) tegenover de etnische problematiek, namelijk dat etnische tegenstellingen een onderdeel waren van klassentegenstellingen, overgenomen. De *Derg* meende dan ook dat het wegwerken van de klassentegenstellingen, wat onder meer moest bereikt worden door de verschillende nationalisatiemaatregelen, de etnische problematiek zou oplossen.<sup>246</sup> In een dergelijke

---

<sup>240</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 220.

<sup>241</sup> LEENCO LATA, *o.c.*, 202.

<sup>242</sup> De WPE: de door de Derg in 1984 opgerichte, op Sovjet leest geschoeide partij.

<sup>243</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 85.

<sup>244</sup> *Ibid.*, 202.

<sup>245</sup> *Ibid.*, 204; GHELAWDEWOS ARAIA, *o.c.*, 97.

<sup>246</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 61; E. J. KELLER, *o.c.*, 203.

optiek zijn bijkomende maatregelen ter realisering van het recht op zelfbeschikking minder dwingend.

Wat er ook van zij, ondanks de marxistisch-leninistische retoriek, bleef Ethiopië een gecentraliseerde, door Amhara (of diegenen met een Amhara identiteit) gedomineerde staat.

Deze politiek had tot gevolg dat het regime onder toenemende druk kwam te staan van regionale of etnische bevrijdingsbewegingen. Het is inderdaad opvallend dat het belangrijkste verzet tegen de *Derg* na de uitschakeling van het EPRP afkomstig was van bewegingen die hun machtsbasis hadden in een bepaalde regio of bij een bepaalde etnische groep.

#### **4.2. Proliferatie van regionale en etnische rebellies**

In de hiernavolgende uiteenzetting zal geen exhaustief overzicht worden gegeven van de rebellenbewegingen die actief waren tijdens het *Derg* bewind. Alleen deze bewegingen die op een gegeven ogenblik of over een langere periode een ernstige bedreiging hebben gevormd voor het militaire regime worden hieronder besproken.

\* Begin 1977 was de positie van de *Derg* ernstig verzwakt door uiteenlopende moeilijkheden. De *Derg* was niet alleen verwickeld in een verwoestende machtsstrijd met het EPRP (en, later, met MAESON), maar daarenboven escaleerde ook het conflict in Eritrea wat de *Derg* ertoe verplichtte steeds meer troepen naar de regio te sturen.<sup>247</sup>

Het grootste gevaar voor de Ethiopische territoriale integriteit kwam in 1977 evenwel niet van de Eritreërs, maar van de Ethiopische Somali uit de Ogaden.

De Ogaden behoorde tot de gebieden die door keizer Menelik op het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw waren veroverd en aan het Ethiopische keizerrijk waren toegevoegd. De incorporatie van de Ogaden in Ethiopië had tot gevolg dat de Ogaden Somali kunstmatig gescheiden werden van de Somali die buiten de grenzen van het keizerrijk leefden (in het huidige Somalië, Kenia en Djibouti); een lot dat de Somali met tal van andere Afrikaanse volkeren deelden.<sup>248</sup>

Na hun incorporatie in het Ethiopische rijk bleven de Ogaden Somali sterke Somali-nationalistische gevoelens koesteren. De Ogaden Somali voelden zich verbonden met de niet-Ethiopische Somali met wie de Ogaden Somali een gemeenschappelijke taal, religie en gemeenschappelijke gebruiken deelden.<sup>249</sup> De ontwikkeling van een Ethiopische identiteit bij de Ogaden Somali werd nog bemoeilijkt door hun nomadische levenswijze die hen ertoe bracht de Ethiopische grenzen regelmatig te overschrijden zodat deze laatste voor hen een slechts relatieve betekenis hadden.<sup>250</sup> De pogingen van Haile Selassie tot integratie

---

<sup>247</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 196.

<sup>248</sup> D. OTTAWAY en M. OTTAWAY, *o.c.*, 162.

<sup>249</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 156.

<sup>250</sup> D. OTTAWAY en M. OTTAWAY, *o.c.*, 162.

van de Somali binnen de Ethiopische staat; in essentie een toepassing van zijn Amhariseringspolitiek, konden het Somalisch nationalisme niet uitwissen<sup>251</sup>

Het nationalisme van de Ogaden Somali werd versterkt door de onafhankelijkheid van Italië en Brits Somaliland en het samengaan van beide voormalige kolonies in de republiek Somalië in 1960. Zoals al vermeld in hoofdstuk drie, streefde de nieuwe republiek naar de vereniging van alle Somali (niet alleen de Ogaden Somali, maar ook de Somali uit Kenia en Djibouti) in één Groot Somalië.

Deze *Pan-Somalische* doelstelling werd in de Ogaden verdedigd door het, uiteraard sterk door Somalië gesteunde, **WSLF** (*Western Somali Liberation Front*), opgericht in 1960.

Het WSLF streed voor secessie van de Ogaden en voor de daaropvolgende aansluiting van het gebied bij Somalië. Deze irredentistische beweging kwam al in conflict met het Ethiopische leger in de loop van de jaren 60, maar vooral in 1977 vormden de acties van het WSLF een grote bedreiging voor het behoud van Ethiopië's territoriale integriteit.<sup>252</sup>

De Somalische president Siad Barre exploiteerde de zwakke positie waarin de *Derg* in 1977 verkeerde en Somalische troepen vielen, ter ondersteuning van het WSLF, Ethiopië binnen in juli 1977. Somalië was er dankzij de militaire bijstand van de Sovjetunie in geslaagd om een goed uitgerust leger uit te bouwen en tegen september 1977 controleerden de Somaliërs ongeveer 90 % van de Ogaden.<sup>253</sup>

Wanneer Somalië niet alleen de Ogaden, maar ook niet-Somali gebieden van Ethiopië binnendrong, tegen de wens van de Sovjetunie in, besloot de Sovjetunie om zijn bondgenoot Barre te laten vallen en voortaan het regime van Mengistu te ondersteunen.<sup>254</sup>

De beslissing van de Sovjetunie om zijn steun aan Somalië in te wisselen voor bijstand aan Ethiopië was het eindpunt van een proces van groeiende toenadering tussen Ethiopië en de USSR. Na de val van het Haile Selassie regime leidden de steeds ondubbelzinniger socialistische oriëntatie van de *Derg*, geïllustreerd door de uitvaardiging van het *Programme of the National Democratic Revolution*, en de groeiende machtspositie van Mengistu (die vanaf het begin van de revolutie als bondgenoot van de USSR werd beschouwd) tot een nauwere relatie tussen Ethiopië en de Sovjetunie. Tegelijkertijd zorgden deze ontwikkelingen voor een ernstige verzwakking van de alliantie met de Verenigde Staten; de traditionele bondgenoot van Ethiopië. De verslechtering van de Ethiopisch-Amerikaanse verhoudingen culmineerde in de beslissing van Mengistu in april-mei 1977 om al het Amerikaanse militaire personeel het land uit te zetten en, meer in het algemeen, bijna alle banden met de VSA te verbreken.<sup>255</sup> Dit plaveide de weg voor een verregaande militaire samenwerking tussen Ethiopië en de Sovjetunie; een samenwerking die een beslissende wending gaf aan de Ethiopisch-Somalische oorlog. De militaire bijstand van de Sovjetunie alsook de actieve participatie van Cubaanse soldaten in de oorlog hadden immers tot gevolg dat de Somalische troepen begin 1978 van het Ethiopische grondgebied werden verdreven. Na het einde van de Ethiopisch-Somalische

---

<sup>251</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 173; E. J. KELLER, *o.c.*, 157.

<sup>252</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 158.

<sup>253</sup> P.H. BRIETZKE, *Law, Development and the Ethiopian Revolution*, Lewisburg, Bucknell University Press, 1982, 40.

<sup>254</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 198.

<sup>255</sup> P.B. HENZE, *Layers of Time - A History of Ethiopia*, London, Hurst & Company, 2000, 299.

oorlog zou het optreden van Somalische bevrijdingsbewegingen in de Ogaden beperkt blijven tot sporadische guerrilla en sabotageactiviteiten.<sup>256</sup>

\* De Ethiopische territoriale integriteit werd ook bedreigd door het groeiende Oromo nationalisme. Ondanks de in het derde hoofdstuk geschetste grote heterogeniteit van de Oromo bevolkingsgroep (herinner de tegenstelling tussen noordelijke veroveraars en zuidelijke overwonnenen) en de daaruit voortvloeiende uiteenlopende houding tegenover de Ethiopische staat, was er in de jaren 60 een duidelijke ontwikkeling van het Oromo nationalisme zichtbaar. Dit nationalisme vond uitdrukking in de Bale revolte, maar ook in de *Macha-Tulama Association*, opgericht in 1963. De statutaire doelstellingen van de *Macha-Tulama Association* waren onder meer het bouwen van scholen, klinieken, wegen, kerken en moskeeën, maar al snel groeide de vereniging uit tot een pan-Oromo organisatie die zich bezighield met politieke problemen die de Oromo aanbelangden (zoals de grondenproblematiek, de beperkingen op het gebruik van de Oromo taal).<sup>257</sup>

De groeiende populariteit van de *Macha-Tulama Association* was een doorn in het oog van het keizerlijke regime dat dan ook overging tot de ontbinding van de vereniging in 1967.<sup>258</sup>

Na de val van het keizerlijke regime werd het Oromo nationalisme getemperd door het *Derg* beleid dat aanvankelijk op heel wat steun kon rekenen bij de Oromo bevolking.

De landhervorming van maart 1975 had een einde gemaakt aan het *naftanya* stelsel dat vele generaties Oromo had veroordeeld tot een bestaan van lijfeigenen. Niet alleen leek de landhervorming een einde te hebben gemaakt aan de Amhara economische exploitatie, maar daarenboven kregen de boeren door middel van de werking van de *Peasant Associations* een zekere lokale autonomie waardoor zij zich tevens konden bevrijden van de Amhara politieke suprematie.

Tenslotte liet het *Programme of the National Democratic Revolution*, dat afgekondigd werd in april 1976, het beste verhoppen met betrekking tot de uitoefening van het recht op zelfbeschikking.

In sectie 4.1. werd er al op gewezen dat de positieve resultaten van de landhervorming van korte duur waren. Na enkele jaren bleef er van de autonomie die via de *Peasant Associations* kon worden gerealiseerd niets meer over daar deze laatste waren gereduceerd tot doorgeefluik voor centrale beleidsbeslissingen. Ook de economische positie van de zuidelijke boeren was enkele jaren na de revolutie, door de grote lasten die door de overheid werden opgelegd, nauwelijks beter zoniet slechter dan ten tijde van het keizerlijke regime.

Deze ontwikkelingen, die daarenboven gepaard gingen met het voortzetten van de Amhariseringspolitiek, waren bevorderlijk voor de ontwikkeling van nationalistische gevoelens en zorgden voor een groeiend succes van het **OLF** (*Oromo Liberation Front*)

---

<sup>256</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 207.

<sup>257</sup> MOHAMMED HASSEN, "The Macha-Tulema Association 1963-1967 and the Development of Oromo Nationalism" in ASABA JALATA (ed.), *Oromo Nationalism and the Ethiopian Discourse*, Asmara, The Red Sea Press, 1998, (183) 195.

<sup>258</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 162; S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 16.



dat opgericht werd in 1974.<sup>259</sup> Alhoewel het OLF opkwam voor de zelfbeschikking van de Oromo is het nooit duidelijk geweest wat deze zelfbeschikking nu eigenlijk impliceerde. Volgens S. Vaughan vocht het OLF in de eerste plaats voor de onafhankelijkheid van Oromia (hiermee doelde het OLF op de door Oromo bewoonde gebieden). In de visie van het OLF was Oromia op het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw, ten gevolge van Meneliks veroveringen, gekoloniseerd door de Amhara en de door hen gedomineerde staat. Met deze koloniale retoriek volgde het OLF het EPLF dat de bevrijdingsstrijd in Eritrea ook als een dekolonisatieoorlog kwalificeerde. Maar in tegenstelling tot het EPLF aanvaardde het OLF, aldus Vaughan, wel een alternatief voor de onafhankelijkheid van Oromia. Onafhankelijkheid was niet vereist “*If the mould of the Ethiopian state could be transformed to the extent that real self-determination of nationalities could be achieved within its framework.*”<sup>260</sup>

In weerwil van zijn verklaringen tot het tegendeel heeft het OLF uiteindelijk slechts een beperkte bijdrage geleverd in het geheel van acties tegen de *Derg*. Vooral het gebrek aan cohesie binnen de Oromo gemeenschap wordt aangewezen als oorzaak voor het feit dat het OLF er nooit in geslaagd is om zijn potentiële rol van representatieve organisatie van alle Oromo ten volle te spelen en dat de militaire acties van het OLF *in globo* een beperkte militaire impact hebben gehad.<sup>261</sup>

\* In Eritrea daarentegen kon het **EPLF** (*Eritrean Peoples Liberation Front*) wel een stevige machtsbasis uitbouwen en een fundamentele bijdrage leveren tot de graduele verzwakking van het *Derg* leger.

Bij de uiteenzetting over het regime van Haile Selassie werd reeds besproken dat de strijd voor de Eritrese onafhankelijkheid aanvankelijk gevoerd werd door het **ELF** (*Eritrean Liberation Front*), dat vooral steun genoot bij Eritrese moslims. Het ELF hanteerde een pan-Arabische en pan-Islamitische ideologie wat de beweging heel wat steun uit de Arabische wereld opleverde, maar wat tegelijkertijd aan de basis lag van een moeilijke relatie met de Eritrese christenen, die eveneens in toenemende mate in opstand kwamen tegen de Ethiopische dominantie.<sup>262</sup> De tegenstellingen tussen moslims en christenen binnen het ELF waren een belangrijke oorzaak voor de versplintering van het ELF en in het begin van de jaren 70 ontstond het EPLF dat niet alleen een nationalistische, maar ook een socialistische inspiratie had en dat gedomineerd en gesteund werd door Eritrese christenen.<sup>263</sup>

<sup>259</sup> PAULOS CHANIE, “The Rise of Politicized Ethnicity among the Oromo in Ethiopia” in M.A.M. SALIH en J. MARKAKIS (eds.), *Ethnicity and the State in Eastern Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1998, (95) 101.

<sup>260</sup> S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 17.

<sup>261</sup> S. FULLERTON JOIREMAN, “Opposition Politics and Ethnicity in Ethiopia: We Will All Go Down Together”, *The Journal of Modern African Studies* 1997, (387) 394; P. GILKES, *Ethiopia Perspectives of Conflict 1991-1999*, 1999, ongepubliceerd; C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 216.

<sup>262</sup> TEKESTE NEGASH, *Eritrea and Ethiopia - The Federal Experience*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1997, 154.

<sup>263</sup> *Ibid.*, 156; D. OTTAWAY en M. OTTAWAY, *o.c.*, 154

De split van het ELF maakte echter geen einde aan de inter-Eritrese conflicten en in de laatste jaren van het keizerlijke regime waren de verschillende Eritrese bevrijdingsbewegingen bijgevolg niet alleen in een strijd tegen het Ethiopische leger, maar ook in een onderlinge strijd verwickeld.<sup>264</sup>

Het einde van het keizerlijke regime deed het beste verhoppen voor een oplossing van het Eritrese conflict. Zoals besproken in sectie 4.1., koos generaal Aman Andom in de eerste maanden na de militaire machtsovername voor een vreedzame aanpak van de Eritrese problematiek. Het ontslag en de dood van Aman Andom kelderden evenwel de hoop op een onderhandelde oplossing. De radicale strekking die de *Derg* na de dramatische gebeurtenissen van november 1974 domineerde verliet het pad van de verzoening en opteerde voor een voortzetting van de militaire repressie.<sup>265</sup>

De gewelddadige benadering van de *Derg* betekende een grote stimulans voor de ontwikkeling van het Eritrese nationalisme en zorgde voor een groei van de Eritrese bevrijdingsbewegingen.<sup>266</sup> Vooral Eritrese christenen voegden zich massaal bij het ELF en het EPLF. Deze nieuwe rekruten konden gemakkelijk geïntegreerd worden binnen het EPLF, maar voor het ELF was het groeiend aantal christelijke leden een bron van interne verdeeldheid. De nieuwe christelijke rekruten waren immers geenszins opgezet met de pan-Arabische en pan-Islamitische visie van het ELF.<sup>267</sup>

In de eerste jaren na de militaire machtsovername slaagden beide bevrijdingsbewegingen er niettemin in om de zwakke positie van de *Derg* te exploiteren en steeds grotere delen van Eritrea onder hun controle te plaatsen. De sterke positie van de Eritrese bevrijdingsbewegingen gaf hun de ruimte om de toenaderingspogingen van de *Derg* af te wijzen. Zo vaardigde de *Derg*, in afwijking van zijn militaire aanpak, in mei 1976, ter uitvoering van het *Programme of the National Democratic Revolution* en het daarin geproclameerde recht op zelfbeschikking van alle Ethiopische *nationalities*, een vredesplan voor Eritrea uit. In het vredesplan stelde de *Derg* bereid te zijn “*To discuss and exchange views with the progressive groups and organizations in Eritrea which are not in collusion with feudalists, reactionary forces in the neighboring lands and with imperialists.*”<sup>268</sup>

Uit deze bewoordingen kan afgeleid worden dat de *Derg* niet bereid was om het door verschillende Arabische landen gesteunde ELF bij het onderhandelingsproces te betrekken.<sup>269</sup> De gunstige positie waarin het EPLF in 1976 verkeerde had evenwel tot gevolg dat het EPLF allerm minst bereid was om de weinig verregaande voorstellen van de *Derg* te aanvaarden.<sup>270</sup>

De inval van het Somalische leger in de Ogaden zorgde voor een verdere verzwakking van het *Derg* leger in Eritrea zodat de Eritrese bevrijdingsbewegingen, ondanks hun voortdurende onderlinge twisten, eind 1977 het grootste deel van het Eritrese grondgebied

---

<sup>264</sup> TEKESTE NEGASH, *o.c.*, 156.

<sup>265</sup> *Ibid.*, 158.

<sup>266</sup> *Ibid.*, 159.

<sup>267</sup> *Ibid.*, 159.

<sup>268</sup> MENGHISTU FISSEHA-TSION, “Highlights of the Constitution of the Peoples’ Democratic Republic of Ethiopia (PDRE); a critical review of the main issues”, *Review of Socialist law* 1988, No. 2, (129) 168.

<sup>269</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 208.

<sup>270</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 194.

controleerden; alleen Asmara, Massawa, Assab en enkele kleinere steden waren nog in handen van de *Derg*.

Nadat de Somaliërs begin 1978 van het Eritrese grondgebied waren verdreven wendde de *Derg* zijn, dankzij de socialistische bondgenoten, indrukwekkend versterkte militaire apparaat aan in de strijd tegen de Eritrese rebellen. Hierdoor kon het Ethiopische leger in de periode 1978-1979 de meeste van de door de bevrijdingsbewegingen gecontroleerde gebieden heroveren.<sup>271</sup> In de komende jaren zou de *Derg* er evenwel, ondanks de vaak enorme inzet van militaire middelen, nooit in slagen om het EPLF volledig van het Eritrese grondgebied te verdrijven. Het ELF daarentegen, ernstig verzwakt door interne verdeeldheid, werd door het Ethiopische leger zo goed als verslagen. De totale ondergang van het ELF kwam er in het begin van de jaren 80 en was het resultaat van de militaire samenwerking tussen het EPLF en het in de volgende paragraaf te bespreken TPLF (*het Tigray People's Liberation Front*).<sup>272</sup>

Het EPLF groeide, samen met het TPLF, uit tot de belangrijkste verzetsbeweging in de strijd tegen het militaire regime. De fundamentele bijdrage van het EPLF tot de uiteindelijke vernietiging van de *Derg* verdient een nauwkeuriger bespreking van het politieke programma en de politieke en militaire strategie van deze bevrijdingsbeweging. Deze elementen zullen niet hier, maar wel in de volgende paragraaf, bij de analyse van het TPLF, besproken worden.

\* De acties van het EPLF zijn, zoals verder zal blijken, ongetwijfeld een belangrijke factor geweest in de val van de *Derg*. Toch moet in het kader van deze uiteenzetting voornamelijk aandacht besteed worden aan het ontstaan en de ontwikkeling van het **TPLF** (*Tigray People's Liberation Front*). Het TPLF heeft immers niet alleen een belangrijke rol gespeeld in de ondermijning en finale vernietiging van de *Derg*, maar de organisatie is daarenboven al bijna 15 jaar de dominante partij op het Ethiopische politieke toneel.

Het TPLF werd opgericht in 1975 door Tigrayse studenten die sterk beïnvloed waren door de opvattingen binnen de Ethiopische studentenbeweging. Het was dan ook geen verrassing dat het TPLF een marxistisch-leninistische ideologie hanteerde. Wel opvallend was de bijzondere klemtoon die door het TPLF op het Tigrayse nationalisme werd gelegd. Het TPLF week hiermee af van de vigerende houding binnen de studentenbeweging.

De studentenbeweging had het recht op zelfbeschikking van de verschillende etnische groepen verdedigd, maar de leiders van de belangrijkste studentengroepen hadden geoordeeld dat de strijd voor het recht op zelfbeschikking ondergeschikt was aan de "klassenstrijd". De etnische tegenstellingen werden beschouwd als een gevolg van de klassentegenstellingen en een succesvolle klassenstrijd zou derhalve resulteren in een oplossing van de etnische problematiek. Hierboven werd erop gewezen dat deze visie gesteund werd door het EPRP en MAESON, die in de eerste jaren van de revolutie een grote invloed hebben uitgeoefend op de ideologische oriëntatie van de *Derg*.

---

<sup>271</sup> E. J. KELLER, *o.c.*, 208

<sup>272</sup> ALEMSEGED ABBAY, *Identity jilted or re-imagining identity? The divergent paths of the Eritrean and Tigrayan nationalist struggles*, Asmara, The Red Sea Press, 1998, 113.

Het TPLF oordeelde daarentegen dat er prioritair aandacht moest besteed worden aan de oplossing van de etnische problemen en profileerde zich als beweging die streed voor de zelfbeschikking van de Tigrayers.<sup>273</sup>

De precieze draagwijdte van de door het TPLF nagestreefde Tigrayse zelfbeschikking was echter niet zo duidelijk en in de loop van de bevrijdingsstrijd heeft het TPLF hieraan een verschillende inhoud gegeven. In het *“Manifesto of the TPLF”*, uitgevaardigd in 1976, luidde het dat *“The first tasks of this national struggle will be the establishment of an Independent democratic republic of Tigray”*.<sup>274</sup> Korte tijd later werd de oprichting van een onafhankelijke republiek Tigray niet langer als ultieme doelstelling vooropgesteld. De bevrijdingsstrijd beoogde nu in de eerste plaats *“To eliminate national domination and restore the national rights of the Tigrayan people”*.<sup>275</sup> Alhoewel de oprichting van een onafhankelijke republiek Tigray niet meer de voornaamste doelstelling was, heeft het TPLF de optie van secessie nooit helemaal verlaten. Het TPLF motiveerde dit als volgt:

*“If there is a democratic atmosphere than self-determination means the creation of voluntarily integrated nations and nationalities whose relations are based on equality and mutual advantages. However, if the present oppression and exploitation continues or intensifies it means the creation of an independent and People’s democratic republic of Tigray.”*<sup>276</sup> Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken is deze visie van het TPLF terug te vinden in het *“Transitional Period Charter of Ethiopia”*, de interim grondwet uit 1991, en in de Ethiopische grondwet van 8 december 1994.

Het TPLF oefende een grote aantrekkingskracht uit op de Tigrayse bevolking en reeds enkele jaren na zijn oprichting had het TPLF niet alleen afgerekend met de concurrerende Tigrayse rebellenbewegingen,<sup>277</sup> maar was de organisatie, samen met het EPLF, uitgegroeid tot de belangrijkste verzetsbeweging tegen de Derg.<sup>278</sup>

Het opmerkelijke succes van het TPLF bij het mobiliseren van de Tigrayse bevolking verdient nadere toelichting.

Ter verklaring hiervoor moet eerst gewezen worden op de sterke gevoelens van frustratie die in Tigray waren ontstaan over de achtergestelde positie van de regio binnen de Ethiopische staat. Deze situatie werd toegeschreven aan de Shoa-Amhara dominantie waaronder Tigray nu sinds de dood van keizer Yohannes IV (de laatste keizer uit Tigray)

---

<sup>273</sup> S. FULLERTON JOIREMAN, *l.c.*, (387) 389-390; J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People’s Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 83; LEENCO LATA, *o.c.*, 198.

<sup>274</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People’s Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 99.

<sup>275</sup> ALEMSEGED ABBAY, *o.c.*, 197.

<sup>276</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People’s Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 100.

<sup>277</sup> Zoals het EDU (*Ethiopian Democratic Union*), een reactionaire beweging onder leiding van Ras Mengesha Seyoum (de gouverneur van Tigray onder Haile Selassie) en het TLF (*Tigray Liberation Front*) dat streefde naar de onafhankelijkheid van Tigray.

<sup>278</sup> MEDHANE TADESSE, *The Eritrean-Ethiopian War: Retrospect and Prospects - Reflections on the Making of Conflicts in the Horn of Africa, 1991-1998*, Addis Ababa, Mega Printing Enterprise, 1999, 72 - 73.

gebukt ging.<sup>279</sup> De kritiek op de Amhara dominantie omvatte zowel politieke, culturele als economische aspecten. De Tigrayers betreurden dat de dood van keizer Yohannes IV in 1889 en de daaropvolgende machtsovername door de Shoa-Amhara keizer Menelik II een einde hadden gemaakt aan de dominante politieke positie van de Tigrayse heersers in het Ethiopische keizerrijk. De centralisatiepolitiek van Haile Selassie had daarenboven tot gevolg dat ook de regionale machtspositie van de traditionele Tigrayse heersers werd ondergraven ten voordele van het centrale, onder Amhara dominantie staande, staatsapparaat.

Hierbij moet evenwel opgemerkt worden dat deze evolutie allerm minst een exclusiviteit was voor Tigray, maar zich ook voordeed in alle andere Ethiopische regio's. Meer nog, Tigray was de enige regio waar de traditionele heersers tot het einde van het keizerlijke regime nog enige politieke macht konden blijven uitoefenen. Zo bleef Ras Mengesha Seyoum, een afstammeling van keizer Yohannes IV, gouverneur-generaal van Tigray tot eind 1974.<sup>280</sup> Deze Amhara politieke dominantie ging gepaard met een Amhara culturele suprematie. Net zoals in andere delen van Ethiopië was het centrale overheidsbeleid ook in Tigray gericht op het propageren en idealiseren van de Amhaarse taal en cultuur wat gekoppeld werd aan de verwerping van en minachting voor de Tigrayse taal en cultuur.<sup>281</sup>

Daarnaast werd ook de economische positie van Tigray steeds slechter. De regio degenereerde tot één van de armste gebieden ter wereld. Keizer Menelik, die beducht was voor de machtsaanspraken van de erfgenamen van Yohannes, en keizer Haile Selassie voerden een politiek van bewuste achterstelling van de regio.<sup>282</sup> Het keizerlijke regime investeerde niet in Tigray en nam, meer in het algemeen, nauwelijks maatregelen om de enorme armoede te bestrijden. In dit kader kan verwezen worden naar Ras Mengesha Seyoum, de voormalige gouverneur-generaal van Tigray, die beweerde dat elke poging om de economische positie van de bevolking te verbeteren geblokkeerd werd door het regime.<sup>283</sup>

De hierboven aangegeven elementen verduidelijken waarom een beweging die opkwam voor het zelfbeschikkingsrecht van de Tigrayers een grote aantrekkingskracht kon uitoefenen op de Tigrayse bevolking. Hierbij moet evenwel worden herhaald dat de geschetste situatie van Amhara dominantie geenszins beperkt was gebleven tot Tigray. Niet alleen de Amhara politieke suprematie, maar ook de culturele en economische onderdrukking zijn elementen die vele andere Ethiopische volkeren hebben getroffen. Hoe komt het dan dat uitgerekend een organisatie die de onderdrukking van de Tigrayers in de Ethiopische staat aan de kaak stelt uitgroeit tot de machtigste Ethiopische verzetsbeweging?

---

<sup>279</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 88.

<sup>280</sup> C. CLAPHAM, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 202; D. OTTAWAY en M. OTTAWAY, o.c., 86; ALEMSEGED ABBAY, o.c., 48.

<sup>281</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 75; ALEMSEGED ABBAY, o.c., 45 - 48.

<sup>282</sup> GHELAWDEWOS ARAIA, o.c., 153.

<sup>283</sup> ALEMSEGED ABBAY, o.c., 98.

Een belangrijke factor die de onvrede over de Amhara dominantie aanwakkerde en zorgde voor een versterking van het Tigrayse nationalisme was wat Alemseged Abbay beschrijft als “*The Tigrayan sense of having had a golden past*”.<sup>284</sup>

Tigray behoorde immers niet tot de gebieden die door keizer Menelik op het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw aan het Ethiopische keizerrijk waren toegevoegd, maar vormde daarentegen de regio van waaruit het Abessijnse rijk zich vanaf het begin van onze tijdrekening had ontwikkeld.<sup>285</sup> De Tigrayers, die zich beschouwden als erfgenamen van het Axum-rijk, waren zich bewust van dit grootse historische verleden en hadden het dan ook bijzonder moeilijk met de achtergestelde positie waarin hun regio sinds het einde van 19<sup>de</sup> eeuw was terechtgekomen.<sup>286</sup>

De tijdens de keizerlijke periode gecreëerde frustratie werd daarenboven geenszins getemperd door het *Derg* beleid.

Zo werd de landhervorming van maart 1975, anders dan in de zuidelijke gebieden, negatief onthaald in Tigray. Hierboven werd besproken hoe vele zuidelijke boerenfamilies hoopten dat de landhervorming zou resulteren in het herstel van hun verloren grondenrechten. In Tigray daarentegen was het *risti* stelsel (vergelijkbaar met het in het derde hoofdstuk besproken *rist*), dat aan het grootste gedeelte van de Tigrayse bevolking toegang tot grond garandeerde, blijven bestaan tot aan de landhervorming van 1975 (wat opnieuw aantoonde dat de achterstelling van Tigray in de Ethiopische staat relatief was, zeker in vergelijking met de zuidelijke volkeren).<sup>287</sup> De Tigrayse boeren stonden erg achterdochtig tegenover de landhervorming en vreesden dat achter de afschaffing van hun traditionele grondenstelsel een strategie schuilging van de centrale overheid om de controle over hun gronden te verwerven.<sup>288</sup>

Vooraf het verbod op *hired labour*; d.i. het verbod voor een privé-persoon om iemand tegen betaling zijn grond te laten bewerken, zorgde voor hevige verontwaardiging.

De grote meerderheid van de Tigrayse bevolking bestaat uit kleine landbouwers die hun gronden op traditionele, weinig rendabele wijze (onder meer beperkt gebruik van irrigatie) bewerken.

Een groeiende bevolking creëerde aldus een vraag naar bijkomende landbouwgronden wat resulteerde in ontbossingen en een daarmee gepaard gaande dramatische verslechtering van de bodemkwaliteit. Voor vele Tigrayse boeren waren de opbrengsten van de sterk geërodeerde gronden onvoldoende om in hun levensonderhoud te voorzien en zij waren dan ook verplicht om weg te trekken teneinde elders seizoensarbeid te verrichten.<sup>289</sup> Door

---

<sup>284</sup> *Ibid.*, 191.

<sup>285</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 38.

<sup>286</sup> *Ibid.*, 31.

<sup>287</sup> *Ibid.*, 39.

<sup>288</sup> *Ibid.*, 28; H. SCHOLLER en P. BRIETZKE, *o.c.*, 87.

<sup>289</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 222; C. CLAPHAM, “Ethnicity and the National Question in Ethiopia” in P. WOODWARD en M. FORSYTH (eds.), *Conflict and Peace in the Horn of Africa - Federalism and its Alternatives*, Aldershot/Brookfield, Dartmouth, 1994, (27) 35 - 36; J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 93.

het verbod op *hired labour* werd deze levensnoodzakelijke uitweg afgesloten en ongetwijfeld heeft dit vele Tigrayse boeren in de richting van het TPLF geduwd.

Het voorgaande biedt een verklaring waarom het vooropstellen van de Tigrayse zelfbeschikking als prioritaire doelstelling van de bevrijdingsstrijd een uitstekend middel was tot mobilisatie van de Tigrayers. Toch moet opgemerkt worden dat die succesvolle mobilisatie niet mogelijk zou geweest zijn indien het TPLF de voor de ongeschoolde boerenbevolking vaak abstracte doelstelling van zelfbeschikking niet had gekoppeld aan concrete acties ter verbetering van het lot van de Tigrayse bevolking. Hierbij kan onder meer gewezen worden op de landhervormingen die in bevrijd gebied door het TPLF in nauwe samenwerking met de boeren werden uitgevoerd,<sup>290</sup> op de maatregelen ter bevordering en ontwikkeling van de Tigrayse cultuur<sup>291</sup> en tenslotte op de bijzondere benadering van de religie<sup>292</sup>. De negatieve houding van de *Derg* tegenover de Ethiopisch-Orthodoxe Kerk contrasteerde met de respectvolle benadering van het TPLF dat, ondanks zijn marxistische inspiratie, rekening hield met de invloed van de Kerk op het leven van de diepreligieuze Tigrayse boeren.

Na deze tentatieve verklaring voor de succesvolle mobilisatie van de Tigrayse bevolking door het TPLF moet dieper worden ingegaan op de ideologische oriëntatie van het TPLF. Dit gebeurt aan de hand van een analyse van de verhouding tussen het TPLF en het EPLF tijdens de burgeroorlog. Dit laat toe de ideologische oriëntatie van beide bevrijdingsbewegingen nauwkeuriger af te bakenen alsook een beter inzicht te verwerven in de evolutie van de verhouding tussen Ethiopië en Eritrea in het post-Mengistu tijdperk. Het TPLF en het EPLF (dat in 1994 werd omgedoopt tot PFDJ: *People's Front for Democracy and Justice*) zijn immers sinds het begin van de jaren 90 de dominante partijen binnen Ethiopië, respectievelijk Eritrea.

De verhouding tussen Ethiopië en Eritrea is opnieuw erg actueel geworden ten gevolge van de Ethiopisch-Eritrese oorlog, die aan tienduizenden mensen het leven heeft gekost en de Ethiopische politieke agenda van de afgelopen jaren heeft gedomineerd. Een diepgaande analyse van dit conflict valt buiten de grenzen van deze uiteenzetting, maar het is toch interessant op te merken dat enkele van de hierna besproken elementen een rol hebben gespeeld bij het uitbreken van de vijandelijkheden.

In de eerste jaren van zijn bestaan heeft het TPLF een goed gebruik kunnen maken van de militaire capaciteit die de Eritrese bevrijdingsbewegingen al in de strijd tegen Haile Selassie hadden opgebouwd. De Eritreërs verstrekten militaire training en door gezamenlijke operaties tegen de *Derg* konden de TPLF strijders belangrijke gevechtservaring opdoen.<sup>293</sup> De hulp van de Eritrese rebellen was uiteraard niet

---

<sup>290</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 181-187.

<sup>291</sup> *Ibid.*, 173; ALEMSEGED ABBAY, *o.c.*, 121.

<sup>292</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 174 - 178.

<sup>293</sup> *Ibid.*, 98.

belangeloos, maar ingegeven door de overweging dat de steun van krachtige Ethiopische verzetsbewegingen een belangrijke factor zou kunnen betekenen in een succesvol verloop van de Eritrese bevrijdingsstrijd.

Aanvankelijk werkte het TPLF vooral samen met het EPLF, maar na korte tijd ontwikkelde het TPLF ook nauwe relaties met het ELF. Na enkele jaren verslechterde de verhouding met het ELF en uiteindelijk beslisten het TPLF en het EPLF om het ELF gezamenlijk te bestrijden.<sup>294</sup> Het mag niet verbazen dat het TPLF zich mettertijd afkeerde van het ELF en hechtere relaties met het EPLF ontwikkelde. Het EPLF werd, net zoals het TPLF, vooral gesteund door Tigrigna sprekende Orthodoxe christenen en daarnaast had het EPLF, net zoals het TPLF, een duidelijke marxistische oriëntatie. De aandacht die het ELF aan het pan-Arabisme en de islam besteedde was daartegenover veel minder aantrekkelijk voor het TPLF.<sup>295</sup> Zoals hierboven al opgemerkt, resulteerden de gezamenlijke acties van het TPLF en het EPLF in de totale ondergang van het ELF in het begin van de jaren 80.

Anders dan wat de samenwerking tussen het TPLF en het EPLF in de strijd tegen het ELF en de *Derg* doet vermoeden, is de relatie tussen beide bewegingen ook tijdens de burgeroorlog vaak erg gespannen geweest. Een combinatie en accumulatie van uiteenlopende zienswijzen en strategieën leidde in 1985 zelfs tot een complete breuk.

De ontwikkeling van het TPLF tot een machtige bevrijdingsorganisatie ging gepaard met een groeiende irritatie over de paternalistische houding van het EPLF.

Weliswaar had het EPLF belangrijke steun geleverd bij de ontwikkeling van het TPLF, maar in het midden van de jaren 80 was het TPLF uitgegroeid tot een machtige beweging waarvan de militaire capaciteit deze van het EPLF benaderde. Het EPLF weigerde echter om zich bij deze gewijzigde situatie neer te leggen en beschouwde zichzelf nog steeds als *senior partner* in de relatie, wiens zienswijze moest gevolgd worden.

De militaire successen van het TPLF gaven ook het nodige zelfvertrouwen om de militaire strategie van het EPLF te bekritisieren. Het TPLF oordeelde dat het EPLF veel te snel was overgegaan tot het voeren van een stellingoorlog wat resulteerde in grote verliezen voor het EPLF, maar ook voor het TPLF waarvan een groot aantal strijders meevochten aan de kant van het EPLF.

Het TPLF koos voor een “mobiele” strijd. Dit betekende dat het TPLF, in tegenstelling tot het EPLF, niet bereid was om ten allen prijze vast te houden aan een veroverd gebied. Indien de verdediging van een bepaald gebied te veel mensenlevens zou gevraagd hebben, opteerde het TPLF ervoor om zich terug te trekken en het gebied op een later, gunstiger tijdstip opnieuw te veroveren.<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> MEDHANE TADESSE, *o.c.*, 69.

<sup>295</sup> D. POOL, *From Guerrillas to Government - The Eritrean People's Liberation Front*, Oxford, James Currey, 2001, 148.

<sup>296</sup> J. YOUNG, “The Tigray and Eritrean Peoples Liberation Fronts: A History of Tensions and Pragmatism”, *The Journal of Modern African Studies* 1996, (105) 108.



De belangrijkste conflictpunten hadden evenwel betrekking op de houding van de respectieve bewegingen tegenover de Sovjetunie en hun visie op het nationaliteitsvraagstuk.

Het TPLF en het EPLF namen een totaal tegengestelde houding aan tegenover de Sovjetunie. Zoals gezegd werd de Sovjetunie vanaf het einde van de jaren 70 de belangrijkste bondgenoot van het *Derg* regime. Dit was voor het EPLF evenwel geen voldoende reden om de Sovjetunie de rug toe te keren. Het EPLF was de Sovjetunie erkentelijk voor de steun die het land eertijds tijdens de debatten van de VN had verleend aan de optie van Eritrese onafhankelijkheid en oordeelde dat de Sovjethulp aan de *Derg* niet meer dan een “*policy blunder*” was.<sup>297</sup>

Het TPLF daarentegen veroordeelde de Sovjetunie als “*social imperialist*” en poogde ook het EPLF ertoe te brengen de interventie van de Sovjetunie in de burgeroorlog te bekritisseren.<sup>298</sup>

Deze harde positie ten opzichte van de Sovjetunie zou niet alleen de reflectie zijn geweest van de politieke overtuiging van het TPLF, maar zou ook ingegeven geweest zijn door de angst van het TPLF voor de mogelijke totstandkoming van een akkoord tussen het EPLF en de *Derg* onder impuls van de Sovjetunie. Een dergelijk akkoord zou het einde kunnen betekenen van de Eritrese bevrijdingsstrijd wat de positie van het TPLF ten opzichte van de *Derg* ernstig zou hebben verzwakt.<sup>299</sup>

Een tweede belangrijk conflictpunt betrof de houding tegenover het recht op zelfbeschikking.

Het TPLF erkende weliswaar het recht op secessie van Eritrea, maar dit betekende niet dat het TPLF en het EPLF een gelijke invulling gaven aan het recht op zelfbeschikking.

Voor het TPLF was het democratisch gehalte van een beweging afhankelijk van de toekenning van het recht op zelfbeschikking, inclusief het recht op secessie, aan alle volkeren. De visie van het TPLF impliceerde dat het EPLF slechts democratisch kon genoemd worden indien het EPLF ook aan de 9 volkeren binnen Eritrea het recht op zelfbeschikking toekende.

Deze houding zorgde voor heel wat ongenoegen bij het EPLF. Het EPLF kwalificeerde de strijd voor de onafhankelijkheid van Eritrea als een dekolonisatiestrijd. Eritrea had het recht om zich te bevrijden van de Ethiopische kolonisator net zoals talrijke andere kolonies hun onafhankelijkheid hadden verkregen. Het EPLF vreesde dat de toekenning van een recht op zelfbeschikking, inclusief een recht op secessie, aan de verschillende volkeren binnen Eritrea de geclaimde koloniale status van Eritrea en de daaruit voortvloeiende secessieaanspraken zou hebben ondergraven alsook de toch al precare eenheid tussen de Eritrese volkeren in het gedrang zou hebben gebracht.<sup>300</sup>

Deze divergente visies op het recht op zelfbeschikking hebben duidelijk vorm gegeven aan de staatsrechtelijke evolutie in post-Mengistu Ethiopië en Eritrea.

---

<sup>297</sup> *Ibid.*, (105) 114.

<sup>298</sup> MEDHANE TADESSE, *o.c.*, 76.

<sup>299</sup> *Ibid.*, 76.

<sup>300</sup> P.GILKES, *Ethiopia Perspectives of Conflict 1991-1999*, 1999, ongepubliceerd.

Ondanks de enorme inzet van militaire middelen slaagde de *Derg* er niet in om het verzet van de regionale en etnische bevrijdingsbewegingen te breken. Geconfronteerd met de hardnekkige weerstand van de bevrijdingsbewegingen hernieuwde de *Derg* zijn aandacht voor een vreedzame oplossing van de verschillende etnische en regionale conflicten. De maatregelen waartoe deze hernieuwde aandacht aanleiding gaf worden besproken in de volgende sectie.

#### **4.3. De *Derg* onder druk: de creatie van administratieve en autonome regio's**

De *Derg* besloot om een begin van uitvoering te geven aan de retoriek over Ethiopië's multi-etniciteit uitgedrukt in het *Programme of the National Democratic Revolution* van april 1976 en richtte met *Proclamation No. 236* van 23 maart 1983 het "*Institute for the Study of Ethiopian Nationalities*" op.

Vooreerst werd in *Proclamation No. 236* herinnerd aan het *National Democratic Revolution Programme* waarin aan iedere *nationality* het recht op zelfbeschikking werd toegekend. Dit impliceerde dat "*Each nationality shall have its history and identity, culture and habit, language, religion and rights respected fully and equally.*"

Om concrete uitvoering te geven aan deze rechten werd een *Institute for the Study of Ethiopian Nationalities* opgericht. Artikel 4 van *Proclamation No. 236* bepaalde dat met de oprichting van het *Institute* 2 zaken werden beoogd:

- "1) *To study the political, economic, social and cultural conditions of Ethiopian nationalities;*
- 2) *to conduct studies concerning the constitution, the state structure and administrative set-up on the basis of which a People's Democratic Republic is to be established in Ethiopia.*"

Het *Institute* werd er aldus mee belast onderzoek te doen naar de wijze waarop de op te stellen grondwet, die een *People's Democratic Republic of Ethiopia* zou installeren, de etnische problematiek het best kon benaderen.

Op basis van een volkstelling in 1984, stelde het *Institute* een lijst op met meer dan 80 etnische groepen. Het element taal werd daarbij gehanteerd als distinctief criterium.<sup>301</sup> Deze lijst werd ook gebruikt bij de – voorlopig laatste - volkstelling uit 1994 die een overzicht geeft van de etnische samenstelling van de Ethiopische maatschappij. De lijst opgesteld door het *Institute* was (en blijft) dan ook een belangrijke bron van informatie voor de architecten van de federale structuur.<sup>302</sup>

---

<sup>301</sup> S. VAUGHAN, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh, 2003.

<sup>302</sup> De lijst is opgenomen in hoofdstuk 1.

De nieuwe grondwet werd in februari 1987 bij referendum goedgekeurd en hiermee kwam een einde aan een periode van 13 jaar waarin Ethiopië zonder grondwet was geregeerd.<sup>303</sup> Verschillende bepalingen van de grondwet reflecteerden de hernieuwde bekommernis van de *Derg* voor de verzuchtingen van de etnisch en regionaal georganiseerde rebellenbewegingen, zonder evenwel afbreuk te doen aan de unitaire staatsstructuur.

Vooreerst voorzag artikel 1, lid 2, van de grondwet dat de “*People’s Democratic Republic of Ethiopia*” (hierna PDRE) een “*sovereign state*” was “*whose territory is indivisible and inviolable.*” Van de onafhankelijkheid van Eritrea zoals voorgestaan door het EPLF kon dus geen sprake zijn. Zelfs een federale structuur was uitgesloten, want in artikel 2 (1) werd bepaald dat Ethiopië een “*unitary state*” was, zij het dat – en hier komt de gevoeligheid voor de etnische problematiek tot uiting – binnen die eenheidsstaat “*all nationalities live in equality*” Het realiseren van de gelijkheid tussen de verschillende volkeren was één van de objectieven van de PDRE (artikel 2, 2) en dit betekende onder meer dat de PDRE “*shall ensure the equality, development and respectability of the languages of nationalities.*” (art. 2,5). Dit laatste gold evenwel onverminderd artikel 116 dat stelde dat “*state activities shall be conducted in the Amharic language.*”

Daarnaast zou de PDRE streven naar de realisering van regionale autonomie. Hiertoe voorzag artikel 59 van de grondwet in de oprichting van administratieve en autonome regio’s (“*administrative and autonomous regions*”).

Alhoewel het gebruik van de term autonome regio’s een grotere autonomie leek te impliceren dan de benaming administratieve regio’s, maakten de grondwettelijke bepalingen weinig onderscheid tussen de twee entiteiten. Zo werden in de artikelen 97 en 98 van de grondwet aan de regionale instellingen van de administratieve en autonome regio’s identieke bevoegdheden toegekend. De administratieve en autonome regio’s werden onder meer bevoegd voor de uitvoering van wetten, beslissingen en richtlijnen van de staat (art. 97.1), voor het opstellen van sociale en economische plannen, voor het opstellen van een regionale begroting (art. 97.3) en voor de verkiezing van regionale rechters (art. 97.5). Wel voegde artikel 99 daaraan toe dat de nationale Shengo (het nationale parlement) “*special powers and duties*” kon toekennen aan de autonome regio’s. Enerzijds gaf deze voorziening aan de centrale overheid de mogelijkheid om flexibel te reageren op de specifieke omstandigheden binnen een bepaalde autonome regio, maar anderzijds betekende dit dat de eventuele bijkomende bevoegdheden van de autonome regio’s geen grondwettelijke bescherming genoten waardoor zij volledig in de handen van de centrale wetgever lagen.<sup>304</sup> Dit wijst op de ondergeschiktheid van de autonome regio’s aan de centrale overheid.

Dat de autonome regio’s een ondergeschikte positie hadden t.o.v. de centrale overheid wordt ook geïllustreerd door de grondwettelijke voorziening dat de “*boundary, status and*

---

<sup>303</sup> ABERRA JEMBERE, “The Functions and Development of Parliament in Ethiopia” in C.M. ZOETHOUT, M.E. PIETERMAAT-KROS en P.W.C. AKKERMANS (eds.), *Constitutionalism in Africa - A Quest for Autochthonous Principles*, Deventer, Gouda Quint, 1996, (63) 68.

<sup>304</sup> ANDARGACHEW TIRUNEH, *o.c.*, 282.

*accountability*” van zowel de administratieve als de autonome regio’s “*shall be determined by law*” (art. 60(2) en art. 61(2) ).

Ter uitvoering hiervan nam de nationale Shengo op 18 september 1987 *Proclamation No. 14/1987* aan waarin werd voorzien in de oprichting van 5 autonome en 24 administratieve regio’s. De 5 autonome regio’s waren Eritrea, Tigray, Assab, Dire Dawa en de Ogaden. Met de toekenning van de status van autonome regio aan Eritrea, Tigray en de Ogaden poogde het *Derg* regime zijn controle over deze fel gecontesteerde gebieden te herstellen. Opmerkelijk was dat de Eritrese havenstad Assab niet werd opgenomen in de autonome regio Eritrea, maar zelf het statuut van autonome regio kreeg toebedeeld. Hiermee leek de *Derg* reeds te anticiperen op een mogelijke nederlaag in Eritrea, in welk geval het regime een toegang tot de zee kon behouden door de controle over Assab.

*Proclamation No. 14/1987* bepaalde verder dat de administratieve en autonome regio’s zouden worden ingedeeld in provincies (art. 4.1), maar voorzag in een aparte regeling voor Eritrea dat zou worden ingedeeld in “*special administrative regions*” die op hun beurt zouden worden ingedeeld in provincies (art. 4.2). De aparte benadering van de autonome regio Eritrea bleek ook uit de *Proclamations* die de bevoegdheden van de autonome en administratieve regio’s verder uitwerkten. Zo werden de bevoegdheden van Eritrea uiteengezet in *Proclamation No. 15/1987*, daar waar de bevoegdheden van de andere 4 autonome regio’s zonder onderscheid werden behandeld in *Proclamation No. 16/1987*. De bevoegdheden van de administratieve regio’s werden dan opgesomd in *Proclamation No. 17/1987*. Opvallend is dat, in weerwil van de verschillende *Proclamations*, de bevoegdheden van de administratieve en autonome regio’s opnieuw quasi identiek waren. Dat de autonome regio’s, net zoals de administratieve regio’s, ondergeschikt waren aan de centrale overheid werd opnieuw bevestigd door de in gelijke bewoordingen opgestelde bepaling uit de *Proclamations No. 15, 16 en 17* dat de regionale Shengo (of raad) verantwoordelijk was tegenover de nationale Shengo.

Deze, voor het regime nochtans erg verregaande, voorstellen waren dan ook niet bij machte om het revolutionaire vuur van de bevrijdingsbewegingen te doven. Integendeel, vanaf 1988 was er een opmerkelijke verzwakking van de positie van Mengistu.

#### **4.4. De ondergang van de *Derg***

In de loop van 1988 werd het moreel van de *Derg* troepen ernstig aangetast door de militaire successen van zowel het TPLF als het EPLF. In maart 1988 bracht het EPLF de *Derg* een bijzonder zware nederlaag toe te Afabet. De *Derg* verloor duizenden manschappen en een aanzienlijke hoeveelheid militair materieel.<sup>305</sup>

Tezelfdertijd boekte ook het TPLF grote overwinningen en beide bevrijdingsbewegingen besloten in april 1988 om hun meningsverschillen aan de kant te schuiven en de in 1985 stopgezette samenwerking opnieuw op te nemen.<sup>306</sup> De hernomen samenwerking tussen het EPLF en het TPLF bleek bijzonder succesvol, want begin 1989 slaagde het TPLF erin

---

<sup>305</sup> H.G. MARCUS, o.c., 211; J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 160.

<sup>306</sup> P. GILKES, *Ethiopia Perspectives of Conflict 1991-1999*, 1999, ongepubliceerd.

om het grootste deel van Tigray onder zijn controle te krijgen. Dit veroorzaakte zo'n onvrede in het leger dat bepaalde officieren in mei 1989, tijdens een bezoek van Mengistu aan de DDR, een poging tot staatsgreep ondernamen. De staatsgreep werd vrijdeld, maar de daaropvolgende repressiemaatregelen betekenden een verdere verzwakking van het al sterk gedemoraliseerde leger.<sup>307</sup>

In de loop van de bevrijdingsstrijd had het TPLF beslist om zijn strikt Tigrayse doelstellingen te verruimen en zijn acties uit te breiden tot buiten Tigray teneinde de totale ondergang van de *Derg* te bewerkstelligen. Het TPLF vertegenwoordigde evenwel slechts een klein deel van de Ethiopische bevolking (de Tigrayers) en om ook andere Ethiopische volkeren achter zijn strijd te scharen richtte het TPLF in 1989 het **EPRDF** (*Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front*) op. Met de vorming van het EPRDF beoogde het TPLF de vorming van een brede coalitie van op etnische basis georganiseerde partijen. Dat het door het TPLF opgerichte EPRDF geen multinationale organisatie was, maar wel een uit verschillende etnische partijen bestaande coalitiebeweging, lag volledig in de lijn van de klemtoon die door het TPLF van bij zijn oprichting op het etnische element was gelegd.

Aanvankelijk bestond het EPRDF slechts uit 2 organisaties: het TPLF en het **EPDM** (*Ethiopian People's Democratic Movement*). Het EPDM was een splinterbeweging van het EPRP en werd, gesteund door het TPLF, opgericht in 1980.<sup>308</sup> Het EPDM, waarvan de naam later werd veranderd in **ANDM** (*Amhara National Democratic Movement*), was gericht op het verwerven van steun bij de Amhara.

In 1990 trad ook een beweging die de belangen van de Oromo zou verdedigen, het **OPDO** (*Oromo People's Democratic Organisation*), toe tot het EPRDF. Het OPDO bestond vooral uit door het TPLF krijgsgevangen genomen Oromo soldaten en Oromo leden van het EPDM die naar het OPDO waren overgegaan.<sup>309</sup>

De oprichting van het OPDO wordt gezien als een reactie van het TPLF op de slechte relatie met het OLF. In het midden van de jaren 80 had het TPLF nochtans militaire training verstrekt aan het OLF, maar onderlinge conflicten van militaire, politieke en ideologische aard leidden in 1986 tot het stopzetten van de samenwerking.<sup>310</sup>

Het was dan ook niet het OLF, maar wel het onder sterke impuls van het TPLF opgerichte OPDO, dat als Oromo component in de EPRDF coalitie werd opgenomen. De oprichting van het OPDO zorgde voor een verdere verslechtering van de relaties tussen het TPLF en het OLF dat geenszins opgezet was met deze concurrerende organisatie.

Voor de volledigheid moet nog vermeld worden dat in 1990 ook het na afloop van de bevrijdingsstrijd ontbonden **EDORM** (*Ethiopian Democratic Officers' Revolutionary Movement*) werd opgenomen in de EPRDF coalitie. Deze organisatie bestond uit *Derg*

---

<sup>307</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 165; H.G. MARCUS, o.c., 213.

<sup>308</sup> S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 6.

<sup>309</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>310</sup> *Ibid.*, 18 - 19; J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 114.

officiëren die door het TPLF waren gevangengenomen tijdens de succesvolle acties van 1988-1989.<sup>311</sup>

Het TPLF, het EPDM, het OPDO en de EDORM waren de enige vier organisaties die tijdens de burgeroorlog in het EPRDF werden opgenomen. Van een brede coalitie kon aldus niet worden gesproken, te meer daar de rol van het TPLF bij de oprichting en ontwikkeling van de drie andere EPRDF-componenten overduidelijk bijzonder groot was geweest.<sup>312</sup>

De beslissing van het TPLF om de strijd verder te zetten buiten het Tigrayse grondgebied stuitte evenwel op heel wat protest bij de TPLF achterban. Vele Tigrayse strijders en burgers oordeelden dat met het verdrijven van de *Derg* uit Tigray de objectieven van de bevrijdingsstrijd waren gerealiseerd. Het kostte de TPLF leiding heel wat tijd en moeite om hen ervan te overtuigen dat het zelfbeschikkingsrecht en de veiligheid van de Tigrayers maar konden verzekerd worden door een totale vernietiging van de *Derg*, waarvoor een territoriale uitbreiding van de bevrijdingsstrijd noodzakelijk was. Deze interne discussies hadden een tijdelijke rem gezet op de ondergang van de *Derg*, maar zodra de Tigrayers overtuigd waren van het nut van de pan-Ethiopische agenda, raakte de burgeroorlog in een stroomversnelling.<sup>313</sup>

In maart 1990 bezocht Meles Zenawi, die in 1989 was verkozen tot voorzitter van het TPLF en het EPRDF, Washington en daar zou hij afstand hebben gedaan van het marxisme-leninisme wat hem de steun van de Verenigde Staten opleverde.<sup>314</sup>

Ook het EPLF verliet het marxistisch-leninistische pad. Deze afwijzing van het marxisme-leninisme was uiteraard ingegeven door de gewijzigde verhoudingen in de wereldpolitiek veroorzaakt door de instorting van de communistische regimes in Oost-Europa en de dreigende implosie van de Sovjetunie. Dezelfde ontwikkelingen hadden ook een weerslag op de positie van Mengistu die vanaf 1977 op de massale steun van de Sovjetunie had kunnen rekenen. Vanaf het einde van de jaren 80 deelden de Sovjets Mengistu mee dat verdere steun onder meer afhankelijk zou zijn van politieke en economische liberalisering en weigerden ze hem de gevraagde bijkomende militaire bijstand.<sup>315</sup> Na initieel alle hervormingen te hebben afgewezen, bracht de instorting van het communistische blok ook Mengistu ertoe om in maart 1990 afstand te doen van het marxisme-leninisme. In dat verband kondigde hij onder meer aan dat een meerpartijen-systeem zou geïnstalleerd worden en dat het private ondernemen zou aangemoedigd

---

<sup>311</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 166; S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 5 - 7.

<sup>312</sup> S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 5 - 6.

<sup>313</sup> J. YOUNG, *Peasant Revolution in Ethiopia - The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 167.

<sup>314</sup> H.G. MARCUS, *o.c.*, 230.

<sup>315</sup> ANDARGACHEW TIRUNEH, *o.c.*, 358.

worden.<sup>316</sup> In tegenstelling tot het TPLF en het EPLF slaagde Mengistu er evenwel niet in om de steun van de Verenigde Staten te verwerven.<sup>317</sup>

Zijn ernstig verzwakte positie dwong Mengistu tot onderhandelingen met het TPLF en het EPLF, maar door de opeenvolgende overwinningen van de Tigrayse en Eritrese bevrijdingsbewegingen werden de verhoudingen steeds ongelijker en de onderhandelingspositie van Mengistu steeds benarder. Het lot van de *Derg* werd uiteindelijk bezegeld in de eerste maanden van 1991.

In april 1991 beslisten de Verenigde Staten om een vredesconferentie te organiseren in Londen. Aan de conferentie zouden naast vertegenwoordigers van de *Derg* ook afgevaardigden van het EPRDF, het EPLF en het OLF participeren. Voor de *Derg* kwamen de vredesbesprekingen, die startten op 27 mei 1991, evenwel te laat. Op dat ogenblik hadden de gecoördineerde acties van het EPRDF en het EPLF reeds een einde gemaakt aan de laatste georganiseerde weerstand van de *Derg* militairen en de EPRDF troepen stonden voor de poorten van Addis Abeba. Mengistu, die geen andere uitweg meer zag, was op 21 mei gevlucht naar Zimbabwe, waar hem politiek asiel werd verleend en het EPLF had op 24 mei Asmara, de hoofdstad van Eritrea, veroverd.<sup>318</sup>

Het dodelijk verzwakte *Derg* regime was niet langer in staat om het leger te controleren en Addis Abeba dreigde ten prooi te vallen aan totale anarchie. De Verenigde Staten, “teneinde de openbare orde te herstellen en verder bloedvergieten te vermijden”, stemden dan ook in met de beslissing van het EPRDF om op 28 mei de hoofdstad binnen te trekken en de macht in handen te nemen.<sup>319</sup> Dit betekende meteen het einde voor de restanten van het Mengistu regime. De *Derg* delegatie trok zich terug uit de vredesconferentie die hiermee abrupt eindigde.

---

<sup>316</sup> *Ibid.*, 359; P.B. HENZE, *o.c.*, 316 - 317.

<sup>317</sup> ANDARGACHEW TIRUNEH, *o.c.*, 360.

<sup>318</sup> REPORT OF THE NORWEGIAN OBSERVER GROUP, *Local and Regional Elections in Ethiopia 21 June 1992*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1992, 5.

<sup>319</sup> T. M. VESTAL, *Ethiopia A Post-Cold War African State*, Westport, Praeger, 1999, 5.

## **Hoofdstuk 5. Politieke en staatsrechtelijke evolutie in het post-revolutionaire Ethiopië**

### **5.1. De grondvesten van het nieuwe regime: de nationale conferentie en het Overgangshandvest**

In een gezamenlijke verklaring kondigden het EPRDF, het EPLF en het OLF op 28 mei aan dat er op 1 juli 1991 een grootschalige nationale conferentie zou worden georganiseerd waarop de details van de overgangsperiode en de vorming van een overgangsregering zouden worden besproken. In afwachting zou het EPRDF het voorlopig bewind waarnemen.<sup>320</sup>

Meles Zenawi, de leider van het EPRDF en het TPLF, werd waarnemend staatshoofd en Tamrat Layne, de voorzitter van het EPDM, waarnemend premier. Het voorlopige EPRDF bestuur honoreerde de gemaakte afspraken en opende, zoals gepland, op 1 juli de nationale conferentie.

Het EPRDF was in belangrijke mate verantwoordelijk voor het vastleggen van de agenda en de deelnemerslijst.<sup>321</sup> Bij de selectie van de deelnemers werd, aldus het EPRDF, de vertegenwoordiging van een zo groot mogelijke diversiteit aan opinies nagestreefd. Meles Zenawi drukte het uit als volgt: *“The issue was to have all the various opinions represented, and so we wanted to have as many opinion-makers as possible represented in the process. This had two dimensions – geographical spread and also differing opinions: ...not only nationalities, it was all sorts of opinion formers that we tried to include.”*<sup>322</sup>

Uit de deelnemerslijst blijkt dat 27 Ethiopische politieke groeperingen en organisaties deelnamen aan de conferentie. Het zou onterecht zijn om te beweren dat de uitgesproken ambitie van het EPRDF en Meles om een zo groot mogelijke diversiteit aan opinies te verzamelen niet tot uitdrukking kwam in de ledenlijst. Wel kan gesteld worden dat deze ambitie ondergeschikt was aan de ambitie om de fundamentele beleidslijnen van het EPRDF te realiseren.

Niettegenstaande aan de conferentie vertegenwoordigers van de *Addis Ababa University*, van de arbeiders alsook van partijen met een unitaire ideologie - zoals het EDU - deelnamen is het overduidelijk dat de meeste deelnemers aan de conferentie vertegenwoordigers waren van op etnische basis georganiseerde politieke groeperingen. Verschillende van deze groeperingen werden speciaal met het oog op de conferentie opgericht, maar andere hadden een langere geschiedenis en konden prat gaan op een (substantiële of minder substantiële) bijdrage aan de politieke en militaire strijd tegen Mengistu. Tot deze laatste categorie behoorden uiteraard het EPRDF en het OLF, maar ook groeperingen zoals het *Afar Liberation Front* (ALF) en het *Western Somali Liberation Front* (WSLF).

---

<sup>320</sup> S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 1.

<sup>321</sup> T. LYONS, “Closing the Transition: The May 1995 Elections in Ethiopia”, *The Journal of Modern African Studies* 1996, (121) 123.

<sup>322</sup> Interview met Meles Zenawi, geciteerd in S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 38.



Belangrijke multi-etnische partijen, zoals de verzwakte maar nog steeds bestaande EPRP en MEISON, werden door het EPRDF uitgesloten van deelname aan de conferentie.<sup>323</sup> Dit impliceert dat er bedenkingen kunnen worden geformuleerd bij het werkelijk inclusieve karakter van de nationale conferentie.<sup>324</sup> De ondervertegenwoordiging van multi-etnische partijen met een unitaire ideologie had in ieder geval wel tot gevolg dat het etnische programma van het EPRDF (en van het OLF) op weinig weerstand stuitte binnen de conferentie.

Een eerste belangrijk punt waarover de nationale conferentie discussieerde was de aanneming van een “*Transitional Period Charter of Ethiopia*” (hierna Overgangshandvest). Het Overgangshandvest dat werd goedgekeurd door de nationale conferentie zou fungeren als “*the supreme law of the land for the duration of the transitional period*”(art. 18 Overgangshandvest) en het werd op 22 juli 1991 gepubliceerd in de *Negarit Gazeta* (het staatsblad van Ethiopië).

De ontwerptekst van het Handvest was in de weken voorafgaand aan de nationale conferentie opgesteld door de drie organisaties die ook al vertegenwoordigd waren op de vredesbesprekingen te Londen (Het OLF, het EPLF en het EPRDF) en vervolgens besproken met groeperingen die de wens hadden uitgedrukt deel te nemen aan de nationale conferentie.

Dit Overgangshandvest is een voor deze uiteenzetting bijzonder belangrijk document en het verdient dan ook een grondige analyse.

In het Overgangshandvest werden de fundamenteën van de structuur en samenstelling van de overgangsregering uitgewerkt.

De overgangsregering “*shall exercise all legal and political responsibility for the governance of Ethiopia*” en ze zou dit doen tot aan de samenstelling van een nieuwe regering op basis van de op te stellen grondwet (art. 8).

De overgangsregering zou bestaan uit een “*Council of Representatives*” (hierna Raad van Afgevaardigden) en een “*Council of Ministers*” (art. 6).

Artikel 7 van het Handvest bepaalde dat in de Raad van Afgevaardigden vertegenwoordigers zouden zetelen van nationale bevrijdingsbewegingen, andere politieke organisaties en vooraanstaande individuen, maar het totaal aantal leden was beperkt tot 87. De leden van de Raad van Afgevaardigden werden dus niet verkozen, maar aangeduid door de organisaties die zij vertegenwoordigden.<sup>325</sup>

Welke groepering of organisatie had nu recht op vertegenwoordigers in de Raad van Afgevaardigden en welke criteria werden gebruikt om het precieze zetelaantal voor elke organisatie te bepalen?

---

<sup>323</sup> MERERA GUDINA, *Ethiopia – Competing ethnic nationalisms and the quest for democracy, 1960-2000*, Maastricht, Shaker Publishing, 2002, 121; AARON TESFAYE, *Political Power and Ethnic Federalism – The Struggle for Democracy in Ethiopia*, Lanham/New York/Oxford, University Press of America, 2002, 74.

<sup>324</sup> T. M. VESTAL, *Ethiopia A Post-Cold War African State*, Westport, Praeger, 1999, 7.

<sup>325</sup> T. M. VESTAL, *o.c.*, 8.

Deze criteria werden aangegeven in een rapport van de Raad van Afgevaardigden uit 1993: “ *Participation in the struggle to overthrow the previous regime, commitment to peaceful and democratic methods of resolving differences and representation of different outlooks were some of the basic factors which were taken into account in allocating seats in the council...* ”<sup>326</sup> Het precieze aantal zetels dat aan elke organisatie werd toegekend “ *largely depended on the degree of contribution in the struggle to overthrow the previous regime as well as the potential to contribute towards establishing the new democratic system.* ”<sup>327</sup>

Hoe die “ *degree of contribution* ” en het “ *potential to contribute* ” concreet werden geëvalueerd met het oog op de toekenning van zetels in de Raad van Afgevaardigden is echter onduidelijk.<sup>328</sup>

Wat er ook van zij, aanvankelijk zetelden in de Raad van Afgevaardigden vertegenwoordigers van 24 groeperingen die in totaal over 81 zetels beschikten. De meeste groeperingen die vertegenwoordigd waren in de Raad van Afgevaardigden hadden ook al deelgenomen aan de nationale conferentie. Het grootste aantal zetels (32) werd toegekend aan het EPRDF en het OLF werd met 12 zetels de tweede grootste beweging. In september 1991 werden de resterende 6 vacante zetels toegekend aan 5 bewegingen die niet aan de nationale conferentie hadden deelgenomen.<sup>329</sup>

Het Overgangshandvest voorzag in een eerste minister en een Raad van Ministers, maar de werkelijke uitvoerende macht tijdens de overgangsperiode lag bij de president. De machtspositie van de president bleek reeds uit het Overgangshandvest, maar de werkelijke omvang van de presidentiële bevoegdheden kwam pas duidelijk naar voor in *Proclamation No. 1/1991* van 9 augustus 1991: “ *A Proclamation to define the powers and functions of the President of the Transitional Government of Ethiopia* ”.

De president werd verkozen door de Raad van Afgevaardigden waarvan hij tegelijkertijd de voorzitter was en tegenover wie hij ook verantwoordelijk was.

De president was het staatshoofd en opperbevelhebber van het leger. De president benoemde de eerste minister en de andere leden van de Raad van Ministers mits goedkeuring van de Raad van Afgevaardigden. Verder benoemde de president de ambassadeurs en ontving hij de geloofsbrieven van buitenlandse ambassadeurs en gezanten.

De rechterlijke organisatie werd niet uitgewerkt in het Overgangshandvest. Met betrekking tot de rechterlijke macht voorzag het Handvest enkel dat de “ *Council of Representatives shall provide for the administration of justice on the basis of the Charter* ”. Een gedetailleerde uitwerking van de centrale rechterlijke structuur tijdens de overgangsperiode kwam er met *Proclamation No. 40/1993* van 11 januari 1993: “ *A Proclamation to provide for the Establishment of Courts of the Central Transitional Government* ”. Deze *Proclamation* creëerde een drieledige rechterlijke structuur door te voorzien in de oprichting van een *Supreme Court*, een *High Court* en een *First Instance Court* (art. 3

---

<sup>326</sup> *Ethiopia: The Process of Transition to Democracy*, Addis Ababa, Secretariat of the Council of Representatives, August 1993, 35 - 36.

<sup>327</sup> *Ibid.*, 36.

<sup>328</sup> AARON TESFAYE, o.c., 102.

<sup>329</sup> KINFE ABRAHAM, *Ethiopia – From Empire to Federation*, Addis Ababa, Ethiopian International Institute for Peace and Development, 2001, 442.

Procl. No. 40/1993). Deze rechtbanken zouden bevoegd zijn voor de aangelegenheden “*which come under the competence of the Central Government*”.<sup>330</sup>

Het Overgangshandvest is verder bijzonder belangrijk omwille van de bepalingen die een grote aandacht voor Ethiopië’s multi-etnische bevolkingssamenstelling reflecteren.

Hieruit blijkt duidelijk de ambitie van de *drafters* van het Handvest om te breken met het verleden en een nieuwe Ethiopische staat uit te bouwen die gebaseerd is op de erkenning en de gelijke behandeling van alle etnische groepen. In de nieuwe Ethiopische samenleving kon er geen sprake zijn van de dominantie van een bepaalde etnische groep. Voortaan zou de macht moeten liggen bij alle etnische groepen of volkeren die binnen de grenzen van de Ethiopische staat leven.

Reeds in de preambule werd het begin aangekondigd van een nieuw hoofdstuk in de Ethiopische geschiedenis “*in which freedom, equal rights and self-determination of all the peoples shall be the governing principles of political, economic and social life and thereby contributing to the welfare of the Ethiopian peoples and rescuing them from centuries of subjugation and backwardness.*”

De bekommernis voor het recht op zelfbeschikking van de Ethiopische volkeren werd geconcretiseerd in artikel 2 van het Handvest dat luidt als volgt:

“ *The right of nations, nationalities and peoples to self-determination is affirmed. To this end, each nation, nationality and people is guaranteed the right to:*

- a. Preserve its identity and have it respected, promote its culture and history and develop its language;*
- b. Administer its own affairs within its own defined territory and effectively participate in the central government on the basis of freedom and fair and proper representation;*
- c. Exercise its right to self-determination of independence, when the concerned nation/nationality and people is convinced that the above rights are denied, abridged or abrogated.”*

In het Overgangshandvest werd dus niet meer gesproken over het Ethiopische volk, maar wel over de verschillende Ethiopische *nations, nationalities and peoples*; een term die tot vandaag wordt gehanteerd. Deze naties, nationaliteiten en volkeren kregen niet alleen recht op de bescherming van de eigen cultuur en taal, maar ook op zelfbestuur binnen een eigen territorium en op participatie in de centrale overheid. Het meest opmerkelijke is evenwel de toekenning van een recht op secessie aan de naties, nationaliteiten en volkeren, zij het dat dit recht geconcipieerd werd als een voorwaardelijk recht.

De toekenning van het recht op secessie werd gecontesteerd door enkele – unitair georiënteerde – deelnemers aan de nationale conferentie, maar werd uiteindelijk, onder druk van het EPRDF en het OLF, aanvaard.<sup>331</sup>

---

<sup>330</sup> De verdeling van bevoegdheden tussen het centrale en het regionale niveau wordt *infra*, in hoofdstuk 6, besproken.

<sup>331</sup> S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 51.

Op dit punt moet even worden stilgestaan bij de door bepaalde commentatoren ingenomen stelling dat de incorporatie van het recht op secessie in het Overgangshandvest ingegeven was door het onafhankelijkheidsstreven van Eritrea, waarover onmiddellijk meer. Deze stelling impliceert dat er reeds voor het einde van de burgeroorlog een akkoord bestond tussen het TPLF/EPRDF en het EPLF over de onafhankelijkheid van Eritrea en dat de incorporatie van het recht op secessie dan ook de uitdrukking was van de wens een juridische basis te geven aan de afscheiding van Eritrea.<sup>332</sup> Dit moet echter verworpen worden en wel om de volgende redenen.

Vooreerst vertrekt deze stelling van een verkeerde premisse. Zij gaat er ten onrechte van uit dat het Overgangshandvest de loutere resultante was van het politieke programma van het TPLF/EPRDF. Verschillende auteurs merken nochtans de belangrijke rol op die door het OLF bij de voorbereiding van het Handvest werd gespeeld.<sup>333</sup> In de uiteenzetting over het militaire verzet tegen het *Derg* regime werd reeds gewezen op het politieke programma van het OLF dat autonomie of zelfs de onafhankelijkheid voor Oromia inhield. Het is dan ook moeilijk denkbaar dat het OLF het Overgangshandvest zou hebben ondersteund in geval van niet-incorporatie van het recht op secessie.

Het voorgaande betekent natuurlijk niet dat het Handvest in strijd was met het politieke programma van het TPLF/EPRDF. De toekenning van het recht op secessie was wel degelijk in overeenstemming met de politieke visie van het TPLF. Dit had echter niets te maken met de ambitie van het TPLF om het politieke akkoord met het EPLF over de onafhankelijkheid van Eritrea juridisch te legitimeren. Twee elementen kunnen ter ondersteuning hiervan worden aangebracht.

Vooreerst werd er al in het vorige hoofdstuk gewezen op het feit dat de toekenning van een recht op secessie aan de verschillende Ethiopische volkeren als *ultimum remedium* van bij de oprichting van de beweging een onderdeel was van de politieke visie van het TPLF/EPRDF.

Verder werd in het vorige hoofdstuk ook uiteengezet dat het TPLF het recht op secessie van Eritrea erkende, maar dit niet beschouwde als een uitoefening van het recht op secessie dat toekwam aan de Ethiopische volkeren.<sup>334</sup> Het TPLF oordeelde daarentegen - tot groot ongenoegen van het EPLF trouwens - dat het recht op zelfbeschikking, inclusief secessie, toekwam aan de negen volkeren die binnen Eritrea leefden.

Ook in het hoofdstuk over de structuur en samenstelling van de overgangsregering (deel 3 van het Overgangshandvest) bleek de ambitie van de nieuwe machthebbers om de etnische diversiteit te erkennen en om een zo ruim mogelijke politieke participatie van alle etnische groepen te verzekeren. Zo bepaalde artikel 9 (b) dat het staatshoofd, de eerste minister, de vice-voorzitter en de secretaris van de Raad van Afgevaardigden een verschillende etnische identiteit moesten hebben. In de praktijk werd deze bepaling strikt nageleefd. Meles Zenawi uit Tigray werd door de Raad van Afgevaardigden op 21 juli 1991 tot

---

<sup>332</sup> Zie hiervoor A.P. MICHEAU, "The 1991 Transitional Charter of Ethiopia: A New Application of the Self-Determination Principle?", *Case Western Reserve Journal of International Law* 1996, (367) 391 - 392.

<sup>333</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 123; S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 35.

<sup>334</sup> Zie hiervoor ook SAMUEL ASSEFA, "Two Concepts of Sovereignty", *Addis Tribune*, 24 maart 2000.

president verkozen en de Amhara Tamrat Layne werd op 29 juli benoemd tot eerste minister. De functies van vice-voorzitter en secretaris-generaal van de Raad van Afgevaardigden werden respectievelijk toegekend aan een Gurage en een Kembata.<sup>335</sup> Verder voorziet artikel 9 (c) dat de eerste minister zich bij zijn keuze van ministers niet alleen zal laten leiden door hun “*technical competence*” en “*adherence to the Charter*”, maar ook door “*considerations of ascertaining a broad national representation*”.

Een laatste belangrijk en bijzonder controversieel onderwerp dat behandeld werd op de nationale conferentie was het toekomstige statuut van Eritrea.

Het EPLF streefde naar onafhankelijkheid van Eritrea en was derhalve niet geïnteresseerd in deelname aan de Ethiopische regering. Het EPLF vormde daarentegen een eigen voorlopige regering in Eritrea onder leiding van Issaias Afewerki. Eritrea werd aldus *de facto* onafhankelijk in mei 1991.

Het EPRDF en het EPLF hadden voor de opening van de nationale conferentie, die door het EPLF als waarnemer werd bijgewoond, reeds over enkele punten een akkoord bereikt. Deze afspraken werden ter goedkeuring aan de nationale conferentie voorgelegd, maar een aantal deelnemers weigerden ermee in te stemmen. Uiteindelijk kon overeenstemming bereikt worden over drie punten:

- 1) De overgangsregering van Ethiopië erkende het recht van het Eritrese volk om de eigen politieke toekomst te bepalen door middel van een referendum;
- 2) De Eritrese regering moest de organisatie van het referendum met 2 jaar uitstellen;
- 3) De Eritrese regering zou van de Eritrese havenstad Assab een “*free port*” maken voor Ethiopië.

Het referendum over de onafhankelijkheid werd in april 1993 onder toezicht van de Verenigde Naties georganiseerd. De deelnemers aan het referendum konden enkel kiezen voor of tegen onafhankelijkheid van Eritrea. De vraag die de deelnemers met ja of nee moesten beantwoorden luidde letterlijk: “*Do you approve Eritrea to become an independent sovereign state?*” Alternatieven zoals de vorming van een federatie of de toekenning van autonomie werden niet aan de kiezers voorgelegd.<sup>336</sup> Op een geschatte totale bevolking van 3,5 miljoen, namen uiteindelijk 1.102.410 Eritreërs deel aan het referendum. Hiervan spraken maar liefst 1.100.260 mensen of 99,8% van het totale deelnemerstal zich uit voor de Eritrese onafhankelijkheid. Eritrea werd dan ook *de iure* onafhankelijk in mei 1993.

Eritrea sloot met Ethiopië tal van akkoorden inzake defensie, veiligheid, handel en economie, maar in de daaropvolgende jaren kwam er een verslechtering van de relaties tussen Ethiopië en Eritrea. Een sluimerend grensconflict mondde zelfs uit in een oorlog tussen de twee landen in 1998. Gelet op de samenwerking van het EPLF en het TPLF in de strijd tegen de *Derg* kwam deze oorlog voor velen als een verrassing. Nochtans waren er,

---

<sup>335</sup> KINFE ABRAHAM, *o.c.*, 445.

<sup>336</sup> RUTH IYOB, *The Eritrean Struggle for Independence – Domination, resistance, nationalism 1941-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 139.

en hier werd reeds op gewezen bij de bespreking van de bevrijdingsbewegingen ten tijde van de *Derg*, ook tijdens de bevrijdingsstrijd zware onderlinge conflicten die op het einde van de jaren 80 vooral om pragmatische redenen werden bijgelegd.

De wederzijdse frustratie die deze conflicten hadden gecreëerd bleef evenwel aanwezig en werd na de val van Mengistu nog versterkt door allerlei problematische economische en politieke ontwikkelingen.

## **5.2. Een gedecentraliseerde staatsstructuur**

Reeds in het Overgangshandvest lag besloten dat in Ethiopië een gedecentraliseerde staatsstructuur op etnische basis tot ontwikkeling zou worden gebracht. Zo bepaalde het hoger vermelde artikel 2 (b) van het Handvest dat alle naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië recht hadden op zelfbestuur binnen het eigen territorium. Verder kondigde artikel 13 de oprichting aan van “*local and regional councils ...defined on the basis of nationality*”.

De uitvoering van deze bepalingen uit het Handvest kwam er met de uitvaardiging van *Proclamation No. 7/1992* van 14 januari 1992: de “*National/Regional Self-Governments Establishment Proclamation No. 7/1992*”.

De door het Overgangshandvest gebruikte term naties, nationaliteiten en volkeren werd gedefinieerd in artikel 2(7) van Procl. No. 7/1992: “*‘Nation’ or ‘nationality’ means a people living in the same geographical area and having a common language and a common psychological make-up*”.

In artikel 3(1) van de *Proclamation* werden dan 64 naties, nationaliteiten en volkeren (of etnische groepen) geïdentificeerd. Deze 64 volkeren werden ondergebracht in 12 regio's. Daarnaast vormden de steden Addis Abeba en Harar elk een aparte regio zodat er in totaal 14 regio's waren. Deze regio's beschikten over uitgebreide bevoegdheden die in Procl. No. 7/1992 werden uiteengezet en die hieronder zullen worden besproken.

Bij het vastleggen van de regionale grenzen werden de principes uit artikel 2(b) en 13 van het Overgangshandvest duidelijk in het achterhoofd gehouden. Concreet betekende dit dat er naar gestreefd werd om zo veel mogelijk etnisch homogene regio's tot stand te brengen.<sup>337</sup> Dit had tot gevolg dat enkele etnische groepen over een eigen regio konden beschikken. Dit was het geval voor de Afar (regio 2), de Oromo (regio 4), de Somali (regio 5) en de Harari (regio 13). Het beperkte aantal gecreëerde regio's (14) enerzijds en het grote aantal (64) geïdentificeerde etnische groepen anderzijds maakte echter meteen duidelijk dat de meeste etnische groepen niet over een eigen regio beschikten, maar wel waren samengebracht met andere etnische groepen in multi-etnische regio's. Hoe konden deze groepen dan hun door het Overgangshandvest toegekende recht op zelfbeschikking uitoefenen? Het antwoord hierop werd geboden door artikel 3(2a) Procl. 7/1992. Dit artikel stipuleerde dat 47 van de 64 geïdentificeerde volkeren recht hadden op de creatie van een zelfbestuur op *Wereda* niveau<sup>338</sup> of daarboven. De geselecteerde etnische

---

<sup>337</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 124.

<sup>338</sup> De *Wereda* werd door Procl. No. 7/1992 aangeduid als het laagste administratieve niveau binnen de regio (art. 5.1).

groepen, die niet beschikten over een ‘eigen’ regio, hadden dus het recht op de oprichting van een ‘eigen’ *Wereda* administratie binnen een bestaande multi-etnische regio. De precieze inhoud van het recht van de naties, nationaliteiten en volkeren om een zelfbestuur ‘boven’ het *Wereda* niveau op te richten was echter minder duidelijk. Betekende dit dan dat de geselecteerde volkeren die leefden binnen een multi-etnische regio eveneens het recht hadden om een eigen regionale administratie op te richten?<sup>339</sup>

De volkeren die niet behoorden tot de 47 geselecteerden konden beschouwd worden als “*minority nationalities*” en hadden het recht op een behoorlijke vertegenwoordiging in de *Wereda* raad (art. 5.3).

Samengevat komt het mechanisme dat door de wetgever werd uitgewerkt om het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren te verwerkelijken neer op het volgende. De wetgever streefde er in beginsel naar om het recht op zelfbeschikking van de Ethiopische volkeren te realiseren door de creatie van op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten, onder de vorm van regio’s of *Wereda*. Dit is de territoriaal-etnische strategie die tot op vandaag – en daar zal verder in de uiteenzetting uitgebreid worden op ingegaan – wordt gevolgd in Ethiopië. De wetgever paste dit mechanisme echter niet tot in het absurde toe, maar gaf blijk van een flexibele ingesteldheid door te erkennen dat bepaalde groepen te klein waren om een eigen *Wereda* administratie te krijgen. Voor deze groepen werd voorzien in een systeem van gewaarborgde vertegenwoordiging.

De flexibele houding van de wetgever bleek ook uit het feit dat de indeling van de Ethiopische staat in 14 regio’s niet op absolute, onaantastbare wijze was vastgelegd door Procl. No. 7/1992. Vooreerst leek de *Proclamation* aan geselecteerde naties, nationaliteiten en volkeren binnen een bestaande regio de mogelijkheid te bieden een eigen, nieuwe regio op te richten. Verder bepaalde artikel 3(2b) Procl. No. 7/1992 dat de “*Self-Governments*” van “*adjacent nations, nationalities and peoples*” het recht hadden om, mits onderlinge overeenstemming, een grotere “*Regional Self-Government*” tot stand te brengen. In juli 1992 maakten 5 zuidelijke regio’s (de regio’s 7,8,9,10 en 11) van deze bepaling gebruik en zij richtten samen één grote regio op, de *Southern Ethiopian Peoples Region*, zodat er vanaf dan 10 regio’s waren.<sup>340</sup>

De verdeling van bevoegdheden tussen het centrale en het regionale niveau werd uitgewerkt in de artikelen 9 “*General Powers of Self-Governments*” en 10 “*Special Powers of national/Regional Transitional Self-Governments*” van Procl. No. 7/1992.

De algemene bevoegdheidsomschrijving stond in Artikel 9 (1). Dat artikel stipuleerde dat de regionale overheden binnen hun territorium wetgevende, uitvoerende en rechterlijke

---

<sup>339</sup> Het verder te bespreken art. 47, lid 2 van de huidige Ethiopische grondwet ondersteunt deze hypothese.

<sup>340</sup> DANIEL GAMACHU, “A Nation in Perpetual Transition: The Politics of Changes in Administrative Divisions and Subdivisions in Ethiopia” in H.G. MARCUS (ed.), *New Trends in Ethiopian Studies Papers of the 12<sup>th</sup> International Conference of Ethiopian Studies Michigan State University 5-10 September 1994*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1994, (83) 106.

Administratieve kaart



macht hadden voor alle aangelegenheden die niet aan de centrale overheid waren toegewezen. Vervolgens wees art. 9(1) verschillende bevoegdheden toe aan de centrale overheid. Zo was de centrale overheid onder meer bevoegd voor defensie, buitenlandse zaken, het economisch beleid, geldemissie, de afkondiging van een noodtoestand, het inzetten van het leger in situaties die de capaciteit van de regionale overheden te boven gingen. De opsomming was evenwel niet exhaustief. Dat bleek uit de redactie van artikel 9(1): de bevoegdheden van de centrale overheid zijn “*such matters as... and the like*”.<sup>341</sup>

Niettegenstaande artikel 9 de residuaire bevoegdheden toekende aan de regio's, oordeelde de wetgever het noodzakelijk om in artikel 10 onder de noemer “speciale bevoegdheden” een aantal bevoegdheden expliciet toe te wijzen aan de regionale overheden. Zo kregen de regio's de bevoegdheid om eigen sociale en economische ontwikkelingsplannen op te stellen, zij het dat deze wel in overeenstemming moesten zijn met het centrale beleid (art. 10, 3). De regio's hadden het recht om de eigen begroting op te stellen, goed te keuren en uit te voeren (art. 10,5). Zij hadden het recht om, in overeenstemming met het centrale beleid en de centrale wetgeving, hun eigen natuurlijke rijkdommen te beheren, te ontwikkelen en te beschermen (art. 10,6). Zij hadden de bevoegdheid om een eigen politie- en veiligheidsmacht op te richten met het oog op de handhaving van de vrede en veiligheid binnen de regio (art.10,8). Zij kregen tenslotte ook de bevoegdheid om een eigen rechterlijke organisatie uit te werken (art. 10,9).

Het kan dan ook niet ontkend worden dat *Proclamation No. 7/1992* uitgebreide bevoegdheden toekende aan de regionale overheden. Van een daadwerkelijke autonomie bij de uitoefening van die bevoegdheden kon onder *Proclamation No. 7/1992* echter geen sprake zijn. Verschillende andere bepalingen van de *Proclamation* lieten er immers geen twijfel over bestaan dat de regionale overheden ondergeschikt waren aan de centrale overheid die de uiteindelijke macht in handen hield. Artikel 3(3) stelde bijvoorbeeld dat de “*National/Regional Transitional Self-Governments are, in every respect, entities subordinate to the Central Transitional Government*”. Artikel 9 (3) stipuleerde verder dat “*A National/Regional Transitional Self-Government shall be accountable to the Council of Representatives of the Central Transitional Government and to the people of the region and to the nation that elected it.*”

*Proclamation No. 7/1992* werkte niet alleen de bevoegdheidsverdeling tussen het centrale en het regionale niveau uit, maar bevatte ook vrij gedetailleerde bepalingen betreffende de institutionele structuur van het regionale bestuur.

Ter uitoefening van de in artikel 9(1) aan de regio's toegekende wetgevende, uitvoerende en rechterlijke bevoegdheden voorzag de *Proclamation* in een driedelige regionale staatsstructuur bestaande uit een *National/Regional Council*, een *Executive Committee* en eigen rechterlijke structuur.

---

<sup>341</sup> FASIL NAHUM, *Constitution for a nation of nations: the Ethiopian Prospect*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1997, 41.

1) De leden van de *National/Regional Council* of het regionale parlement werden, in tegenstelling tot de leden van de centrale Raad van Afgevaardigden, niet aangeduid door bepaalde organisaties, maar verkozen door de bevolking van de regio (art. 13 en 14 Procl. 7/1992). Het regionale parlement was daarom verantwoordelijk tegenover de regionale bevolking, maar ook tegenover de centrale Raad van Afgevaardigden (art. 14). De bevoegdheden van het regionale parlement werden opgesomd in art. 15 Procl. No. 7/1992. De belangrijkste bevoegdheden waren de volgende:

- het regionale parlement had de bevoegdheid om een regionale grondwet en regionale wetten aan te nemen (art. 15, 1a). Reeds tijdens de overgangsperiode – en dus voor de inwerkingtreding van de nieuwe federale grondwet – werd van deze constitutieve autonomie ook effectief gebruik gemaakt. Zo keurde het parlement van de Oromia regio een regionale grondwet goed die in werking trad in januari 1993.

- het regionale parlement had de bevoegdheid de werktal van de regionale overheid te bepalen (art. 15 (1c) ). Met deze bepaling ambieerde de wetgever de realisering van het in het Overgangshandvest geïncorporeerde recht van de naties, nationaliteiten en volkeren om hun eigen taal te gebruiken en te beschermen. Het belang van deze bepaling kan moeilijk overschat worden. Ze luidde het einde in van het exclusieve gebruik van het Amhaars als ambtstaal over het gehele Ethiopische grondgebied. Zowel regio 1 als regio 4 – gedomineerd door respectievelijk de Tigray en Oromo – hebben reeds tijdens de overgangsperiode van deze bepaling gebruik gemaakt. Dit had tot gevolg dat respectievelijk het Tigrigna en het Oromifa de plaats innamen van het Amhaars als regionale werktal.<sup>342</sup>

- het regionale parlement kreeg ook de bevoegdheid om, naast de *Wereda* administratie, andere administratieve niveaus te creëren (art. 15(1d) ). Deze bevoegdheid verdient nadere toelichting. *Proclamation No. 7/1992* voorzag op regionaal niveau in een tweeledige hiërarchische administratieve structuur, namelijk de regio en de *Wereda*. De *Proclamation* liet aan de regio's evenwel de ruimte om bijkomende administratieve niveaus te creëren “*where it is found necessary taking into account the special circumstances of the size of the population of the region*”. De regio's maakten van deze bevoegdheid ook effectief gebruik. Zo voorzag de grondwet van de Oromia regio van januari 1993 in het administratieve niveau van de Zone dat zich hiërarchisch tussen het regionale en het *Wereda* niveau bevond (art. 32 Oromia grondwet 1993).

2) Het hoogste uitvoerende orgaan binnen de regio was het “*National/Regional Executive Committee*”(art. 17,1). Dit *Executive Committee* bestond uit minimum 11 en maximum 19 leden die verkozen werden door en uit de leden van het regionale parlement. De belangrijkste taak van het uitvoerend comité bestond uit het uitvoeren van het beleid, de wetgeving, verordeningen, richtlijnen en beslissingen van de centrale overheid en van het regionale parlement (art. 18,1). Hieruit volgde dat het regionale uitvoerend comité

---

<sup>342</sup> AARON TESFAYE, *o.c.*, 132.

zowel verantwoordelijk was tegenover de centrale Raad van Ministers als tegenover het regionale parlement (art. 17,4).

Het hoofd van het uitvoerend comité werd – net als de andere leden van het orgaan – verkozen door en uit de leden van het regionale parlement en was tegelijkertijd voorzitter van het regionale parlement (art. 15, 2 io. art. 19,1). Dit mechanisme, wat uiteraard het beginsel van de scheiding der machten aantast, was gemodelleerd naar het centrale niveau waar de president ook voorzitter was van de Raad van Afgevaardigden.

2) *Proclamation No. 7/1992* voorzag tenslotte dat er in elke regio één *Superior Court* zou worden opgericht. Verder zouden ook andere, hiërarchisch lagere rechtbanken worden opgericht, maar de verdere uitwerking hiervan kwam toe aan de regionale parlementen (art. 24). Het parlement van de Oromia regio bijvoorbeeld werkte, in navolging van de centrale rechterlijke structuur, een drieledige rechterlijke structuur uit bestaande uit één *Supreme Court*, één *High Court* per Zone en één *Wereda Court* per *Wereda*<sup>343</sup>.

Deze regionale rechtbanken moesten zich uitspreken over alle aangelegenheden die niet behoorden tot de bevoegdheid van de centrale rechtbanken. Dit werd bepaald in artikel 9 Procl. No. 7/1992: de regio's hebben de bevoegdheid om rechtbanken op te richten "*with jurisdiction to decide any dispute within the region with the exception of those matters which, because of their nature, are specifically assigned to the Courts of the Central Transitional Government*".

Zoals gezegd voorzag *Proclamation No. 7/1992* in een tweeledige administratieve structuur op regionaal niveau: het regionale en het *Wereda* niveau. Ook dit laatste administratieve niveau werd, zowel wat betreft de bevoegdheden als wat betreft de institutionele structuur, grondig uitgewerkt door *Proclamation No. 7/1992*. De institutionele structuur van de *Wereda* was analoog aan de regionale institutionele structuur.

Concreet impliceerde dit vooreerst dat de *Wereda* over een eigen raad zou beschikken: de *Wereda Council*. De leden van deze raad werden rechtstreeks verkozen door de bevolking van de *Wereda*. De *Wereda* raad was daarom verantwoordelijk tegenover de lokale bevolking, maar was daarnaast ook verantwoordelijk tegenover de regionale raad (art. 41, 1 en 2). De *Wereda* was trouwens, "*every aspect, ...a subordinate organ of the National/Regional Transitional Self-Government*" (art. 40,2). De belangrijkste bevoegdheden van de *Wereda* raad waren het goedkeuren van plannen inzake sociale dienstverlening en economische ontwikkeling (art. 43,1f) alsook het opstellen en goedkeuren van de *Wereda* begroting (art. 43,1d).

Het uitvoerende orgaan van de *Wereda* was het *Wereda Executive Committee*. Dit uitvoerende comité bestond uit minimum 9 en maximum 15 leden die verkozen werden door en uit de *Wereda* raad (art. 45, lid1). De belangrijkste bevoegdheid van het

---

<sup>343</sup> Art. 3.1 io art. 19 Procl. No. 3/1993 van januari 1993: "*A Proclamation for the Establishment of Courts of Law in the Oromiya National/Regional Transitional Self-Government.*"

uitvoerende comité was het uitvoeren van het beleid, de wetgeving, verordeningen, richtlijnen en beslissingen van de Raad van Afgevaardigden, van de regionale en van de *Wereda* raad. Het uitvoerende comité had eveneens een dubbele verantwoordelijkheid, zowel tegenover de *Wereda* raad als tegenover het regionale uitvoerende comité (art. 45,3). Eveneens in navolging van het regionale niveau werd het hoofd van het uitvoerende comité verkozen door de raad waarvan hij tevens de voorzitter was, dus ook hier de samenvoeging van wetgevende en uitvoerende macht.

De *Wereda* rechtbanken tenslotte werden hierboven reeds besproken.

Het moge duidelijk zijn dat *Proclamation No. 7/1992* een mijlpaal was in de ontwikkeling van de Ethiopische staatsstructuur. De *Proclamation* verleende uitvoering aan de bepalingen van het Overgangshandvest inzake het recht op zelfbeschikking en legde aldus de fundamenteën van een gedecentraliseerde staatsstructuur op etnische basis. De regio's (en in mindere mate de *Wereda*), waarvan de grenzen zo veel als mogelijk met etnische grenzen in overeenstemming waren gebracht, kregen uitgebreide bevoegdheden die de etnische groepen moesten toelaten hun recht op zelfbeschikking uit te oefenen. Toch kon de door *Proclamation No. 7/1992* uitgewerkte staatsstructuur niet als een federatie worden omschreven. De regio's vertoonden weliswaar bepaalde kenmerken van gefedereerde entiteiten (zoals de grondwetgevende bevoegdheid), maar verschillende andere elementen verzetten zich tegen een kwalificatie als gefedereerde entiteiten. Vooreerst was er het feit dat de regionale bevoegdheden en institutionele structuur niet geregeld werden in een grondwet, maar in een gewone wet, gestemd door het centrale parlement. De regionale autonomie was dus volledig afhankelijk van de goodwill van het centrale niveau. Verder kan herinnerd worden aan verschillende hierboven vermelde bepalingen die het regionale administratieve niveau duidelijk hiërarchisch ondergeschikt maakten aan de centrale overheid.

Wel gaf de *Proclamation* de weg aan die uiteindelijk, in de definitieve grondwet van 1995, zou leiden naar de ontwikkeling van een op etnische basis georganiseerde federale staat.

### **5.3. Het EPRDF trekt de macht naar zich toe, de regionale en lokale verkiezingen van juni 1992**

Een volgende fase in de realisering van het door het Overgangshandvest toegekende recht op zelfbeschikking van de Ethiopische naties, nationaliteiten en volkeren was het organiseren van verkiezingen voor de door Procl. No. 7 gecreëerde regionale en *Wereda* raden.

Het nieuwe regime verklaarde, onder meer in het Overgangshandvest, zich te zullen inzetten voor meerpartijenverkiezingen, persvrijheid en de bescherming van mensenrechten. Het regime deed dit niet louter *proprio motu*, maar het kwam hiermee tevens tegemoet aan de wensen van de Verenigde Staten die er geen twijfel lieten over bestaan dat verdere steun aan de nieuwe machthebbers afhankelijk was van de uitvoering van democratische hervormingen. De steun van de Verenigde Staten (en bij uitbreiding de

internationale gemeenschap) was, zoals S. Vaughan terecht opmerkt, essentieel voor het verdere functioneren van het door de burgeroorlog verwoeste land en dus voor iedere beweging die de ambitie had het land te leiden.<sup>344</sup>

Dit engagement creëerde de verwachting (of de hoop) dat er na het autocratische keizerlijke bewind en de *Derg* dictatuur eindelijk een stabiele en vreedzame Ethiopische staat tot ontwikkeling zou komen. Het aanvankelijke enthousiasme werd evenwel getemperd door de verkiezingen voor de regionale en *Wereda* raden van juni 1992.

De wettelijke basis voor de regionale en *Wereda* verkiezingen werd geboden door artikel 13 van het Overgangshandvest. Het tweede lid van artikel 13 stipuleerde immers dat verkiezingen voor “*such* (zoals uitgewerkt door Procl. No. 7) *local and regional councils shall be held within three months of the establishment of the Transitional Government,...*”. Die termijn van 3 maanden bleek, weinig verrassend, al te ambitieus en de verkiezingen zouden uiteindelijk pas doorgaan op 21 juni 1992. Zoals blijkt uit de vorige sectie, werden de regionale en *Wereda* raden slechts gecreëerd in januari 1992. Een verder uitstel van de verkiezingen werd veroorzaakt door de politieke instabiliteit waarmee de overgangsregering werd geconfronteerd in de eerste maanden na de val van het Mengistu regime. Gewelddadige conflicten tussen gewapende politieke organisaties teisterden verschillende regio's. Opmerkelijk was dat het zwaarste conflict zich niet voordeed tussen overgangsregering en oppositie, maar tussen partijen binnen de overgangsregering, namelijk tussen het OLF en het EPRDF. Enkele maanden na de machtsovername liep het geweld tussen beide partijen zo hoog op dat een ernstige vrees ontstond voor het ontstaan van een nieuwe burgeroorlog.<sup>345</sup> Het conflict draaide vooral rond de politieke invloed van het OLF op het centrale en regionale bestuur. Hoewel het OLF 12 zetels had gekregen in de Raad van Afgevaardigden oordeelde de organisatie dat zij een te beperkte rol kon spelen in de overgangsregering. De visie van het OLF op de werking van de overgangsregering wordt goed verwoord door Leenco Lata, de voormalige vice-secretarisgeneraal van het OLF. Volgens Leenco Lata was er binnen de Raad van Afgevaardigden in de eerste maanden van de overgangsperiode ruimte voor vrije debatten en bood dit orgaan aldus reële mogelijkheden tot politieke participatie aan de diverse organisaties die erin waren vertegenwoordigd. Hij meende evenwel dat een dergelijke democratische geest helemaal afwezig was in de Raad van Ministers. Hij stelde dat deze raad van bij het begin gedomineerd werd door het TPLF en dat het voor het OLF dan ook snel duidelijk was dat er geen sprake was van een reële samenwerking tussen gelijken.<sup>346</sup>

Niet alleen was het OLF ontevreden over zijn participatie binnen de overgangsregering, de organisatie was evenmin te spreken over het optreden van het OPDO (de *Oromo People's Democratic Organisation*), de Oromo component binnen de EPRDF coalitie. Het OLF zag

---

<sup>344</sup> S. VAUGHAN, *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 59.

<sup>345</sup> REPORT OF THE NORWEGIAN OBSERVER GROUP, *Local and Regional Elections in Ethiopia 21 June 1992*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1992, 8.

<sup>346</sup> LEENCO LATA, *The Ethiopian State at the Crossroads*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1999, 56 – 57.

zichzelf als enige legitieme vertegenwoordiger van de Oromo bevolking en duldde geen concurrentie van het OPDO dat aangeduid werd als een TPLF satelliet.<sup>347</sup> Daar beide partijen, met het oog op de regionale en *Wereda* verkiezingen, streefden naar een zo groot mogelijke steun bij de Oromo bevolking waren conflicten onvermijdelijk. Het OLF en het OPDO beschuldigden elkaar van intimidatie en pesterijen van hun respectieve leden en aanhangers.<sup>348</sup>

Het was duidelijk dat het organiseren van verkiezingen in een dergelijk klimaat onmogelijk was. Maatregelen om de politieke polarisatie en het toenemend geweld te verminderen drongen zich op. Hiertoe stemde de Raad van Afgevaardigden op 18 januari 1992 *Proclamation No. 9/1992: "A Proclamation to Provide for the Creation of Expeditious Conditions for the Election of National/Regional Self-Governments"*. De *Proclamation* erkende dat de omstandigheden in verschillende streken van Ethiopië allerminst bevorderlijk waren voor de organisatie van de geplande verkiezingen. De belangrijkste maatregelen die door de *Proclamation* werden voorzien waren de oprichting van onafhankelijke *Wereda* en *Kebele* voorlopige besturen en de kazernering van de verschillende militieën. De eerste maatregel moest toelaten militaire commandanten van de respectieve organisaties uit de verschillende besturen te verwijderen teneinde een meer neutrale administratie tot stand te brengen.<sup>349</sup> Artikel 4 van Procl. No. 9/1992 bepaalde dat *"There shall be established in accordance with this Proclamation wereda and kebele provisional administrations which shall carry on administrative activities; Provisional administrations established in accordance with this Proclamation shall be independent of organizations."* De tweede maatregel moest een einde maken aan het geweld tussen de verschillende organisaties, geweld dat met een toenemende verkiezingskoorts nog dreigde toe te nemen. Artikel 3(5) van Procl. No. 9/1992 stipuleerde dat *"the State Defence Army and the armed personnel of organizations shall be confined to proper camps and shall be barred from day-to-day police and administrative activities"*. Met deze maatregelen beoogde de Raad van Afgevaardigden de nodige sereniteit tot stand te brengen, sereniteit die onontbeerlijk was voor de organisatie van vrije verkiezingen.

De *Proclamation* was echter niet in staat om de ernstig verstoorde relatie tussen het EPRDF en het OLF te herstellen. In de maanden voorafgaand aan de verkiezingen van juni 1992 werd steeds duidelijker dat de relatief democratische geest die de aanvang van de overgangperiode had gekenmerkt onder toenemende druk kwam te staan. Een belangrijke factor hierin was de groeiende machtspositie van het EPRDF. Tijdens de aanloop van de verkiezingen werd het steeds duidelijker dat het EPRDF deze verkiezingen zou domineren en dat niet alleen de oppositie, maar ook de coalitiepartners in de overgangsregering werden gemarginaliseerd.

Die EPRDF dominantie uitte zich vooreerst op militair vlak.

---

<sup>347</sup> AARON TESFAYE, *o.c.*, 96 - 97; T. LYONS, *l.c.*, (121) 126.

<sup>348</sup> T.M. VESTAL, *o.c.*, 31.

<sup>349</sup> LEENCO LATA, *o.c.*, 62.

*Proclamation No. 9/1992* bepaalde dat zowel de *State Defence Army* als de milities van de verschillende organisaties verplicht werden gekazerneerd. Voor de leden van de *State Defence Force* werd wel een nuancering aangebracht. Artikel 25 van *Proclamation No. 9/1992* stelde weliswaar dat “*members of the State Defence Force shall, ..., be kept in military camps allocated to them*”, maar voegde daar tegelijk aan toe dat dit niet gold voor “*those assigned on regular duty*”. Dat leden van het officiële leger de mogelijkheid kregen de kampen te verlaten moge dan normaal en zelfs onvermijdelijk voorkomen, het beeld wordt anders wanneer stilgestaan wordt bij de samenstelling van dat leger. In *Proclamation No. 8/1992* van 16 januari 1992 werd immers bepaald dat het EPRDF leger zou dienen als *State Defence Army* tijdens de overgangsperiode. Hoewel de *Proclamation* een beslissing was van de Raad van Afgevaardigden en zich aldus presenteerde als de uitkomst van een nationale consensus, lijkt het evident dat deze regeling niet-EPRDF partijen kwetsbaar maakte voor intimidatie en geweld.<sup>350</sup>

Een tweede aspect van de EPRDF dominantie was de controle die de organisatie uitoefende op de lokale administraties. Het EPRDF slaagde erin om in het grootste deel van het land een machtsbasis uit te bouwen via de oprichting van op etnische basis georganiseerde partijen zowel op regionaal niveau als, voor de kleinere etnische groepen, op *Wereda* niveau.<sup>351</sup> Deze partijen maakten geen deel uit van de EPRDF coalitie, maar werden wel aangeduid als EPRDF “affiliates” of EPRDF “surrogate parties”. Deze partijen werden geleid door lokale mensen (van de lokale etnische groep) die evenwel trouw de richtlijnen van het TPLF/EPRDF opvolgden en deze partijen verdrongen de traditionele lokale partijen en leiders.<sup>352</sup> Het etnische element dat was gebruikt als basis voor het trekken van de regionale en *Wereda* grenzen fungeerde dus ook als vertrekpunt voor de politieke mobilisatie en organisatie. Met de promotie van op etnische basis georganiseerde partijen continueerde het TPLF de strategie die het achtereenvolgens had aangewend bij de mobilisatie van de Tigray bevolking en bij de creatie van het EPRDF.

Beide elementen bezorgden het EPRDF aan de vooravond van de verkiezingen van juni 1992 een sterke uitgangspositie.

Naast het EPRDF en het OLF speelde ook het **AAPO** een belangrijke rol in de verkiezingsstrijd. Het AAPO (de *All Amhara People's Organisation*) was opgericht in januari 1992. Hoewel de partij zich profileerde als een pan-Ethiopische partij kwam het AAPO, zoals de naam al aangeeft, in de eerste plaats op voor de belangen van de Amhara. Het AAPO wierp zich op als verdediger van de Ethiopische eenheid (met inbegrip van Eritrea) en was een felle tegenstander van de etnische politiek van het TPLF/EPRDF. Tegenover het OLF profileerde het AAPO zich hiermee aan het andere uiterste van het politieke spectrum. Er moet immers herhaald worden dat het OLF geen problemen had met

<sup>350</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 127.

<sup>351</sup> S. PAUSEWANG en K. TRONVOLL, “The Ethiopian Federal and Regional Elections of 14 May 2000” in S. PAUSEWANG en K. TROVOLL (eds), *The Ethiopian 2000 Elections – Democracy Advanced or Restricted?*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 2000, (1) 9.

<sup>352</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 126.

de etnische politiek *an sich*, maar wel met de sterke EPRDF dominantie bij de uitvoering ervan. Het AAPO daarentegen oordeelde dat de toekenning van het recht op zelfbeschikking aan Ethiopië's naties, nationaliteiten en volkeren allerm minst zou leiden tot het creëren en versterken van een Ethiopische eenheid, maar daarentegen zou leiden tot het uiteenvallen van de Ethiopische staat.

Dat een partij die opkwam voor de belangen van de Amhara de etnische heroriëntatie van de Ethiopische staat verwerpt mag natuurlijk geen verwondering wekken. De Amhara identiteit was tijdens de twee vorige regimes gepropageerd als het na te streven ideaal voor niet-Amhara groepen en was hierbij zelfs gelijkgesteld met de Ethiopische identiteit. Het was dan ook onvermijdelijk dat de doelstelling van de nieuwe machthebbers om een gelijke positie van alle etnische groepen te realiseren zou resulteren in een verzwakte positie van de Amhara. Ter illustratie kan verwezen worden naar het ambtenarenapparaat dat traditioneel door Amhara werd gedomineerd. Het verzekeren van een behoorlijke vertegenwoordiging van alle etnische groepen in de administratie ging noodzakelijkerwijs ten koste van vele Amhara.<sup>353</sup> Daarenboven leefden de Amhara ook sterk verspreid over het Ethiopische grondgebied wat de toekenning van zelfbestuur op etnisch-territoriale basis voor hen weinig aantrekkelijk maakte. Hierdoor werden zij in vele gevallen immers in een minderheidspositie gedrongen.<sup>354</sup>

Hoewel het AAPO en het OLF radicaal verschillende politieke doelstellingen nastreefden, waren ze toch verenigd in hun ongenoegen over het EPRDF. Beide partijen wezen op de militaire en politieke dominantie van het EPRDF en oordeelden dat dit een vrije en eerlijke verkiezingsstrijd onmogelijk maakte. Enkele dagen voor de verkiezingen beslisten ze dan ook, samen met drie kleinere partijen, om de verkiezingen te boycotten. Het AAPO en het OLF beschuldigden het EPRDF van intimidatie van hun leden en aanhangers en stelden dat talrijke partijfunctionarissen zonder aanleiding waren gearresteerd. Andere klachten hadden betrekking op de moeilijke toegang van niet-EPRDF partijen tot de door het EPRDF gecontroleerde media en manipulaties van de procedure van kiezersregistratie in het voordeel van het EPRDF.<sup>355</sup>

Internationale waarnemers waren het erover eens dat het kiesproces inderdaad was aangetast door onregelmatigheden, maar zij verschilden in hun evaluatie van die onregelmatigheden. Sommigen oordeelden dat het EPRDF het kiesproces bewust had gemanipuleerd teneinde een zekere overwinning te behalen. De talrijke gebreken die het kiesproces aantastten waren volgens hen de resultante van een gecoördineerd EPRDF optreden. Andere waarnemers waren veel genuanceerder of behoedzamer en stelden dat het verkeerd zou zijn om de gebreken van het kiesproces volledig toe te schrijven aan de kwade intenties van het EPRDF. Volgens hen waren de geconstateerde problemen eerder

---

<sup>353</sup> S. PAUSEWANG, *The 1994 Election and Democracy in Ethiopia*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1994, 2.

<sup>354</sup> AARON TESFAYE, *o.c.*, 96.

<sup>355</sup> REPORT OF THE NORWEGIAN OBSERVER GROUP, *o.c.*, 11 - 12; NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *An Evaluation of the June 21, 1992 Elections in Ethiopia*, 1992, 27.



veroorzaakt door de vigerende omstandigheden binnen de Ethiopische maatschappij.<sup>356</sup> Zij wezen hierbij op allerlei logistieke problemen en op de onvoldoende vertrouwdsheid met de organisatie van verkiezingen, zowel bij de kiezers als bij de vele ambtenaren die geacht werden de verkiezingen te organiseren.

Door het wegvallen van de belangrijkste concurrenten werden de verkiezingen in ieder geval “*a one-party election*”. In vele regio’s konden de kiezers enkel stemmen voor het EPRDF of met het EPRDF verbonden partijen.<sup>357</sup> Het was dan ook geen verrassing dat het EPRDF en zijn satellietpartijen een ruime overwinning behaalden (zij behaalden 1108 van de 1147 te verdelen zetels in de regionale raden). De conclusie werd dan ook geponeerd dat “*What began, ostensibly at least, as a multiparty affairs ended in, what appeared to be, the consolidation of one-party rule*”.<sup>358</sup>

De verkiezingsboycot van partijen met een potentieel omvangrijk kiespubliek, zoals het OLF en het AAPO, was een belangrijke klap voor het democratiseringsproces. Het had tot gevolg dat de verkiezingen van 1992 geen waarlijk representatieve raden installeerden. Er kan dan ook gesteld worden dat de verkiezingen er niet in slaagden uitvoering te verlenen aan het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren. De verkiezingen legden daarentegen wel de fundamenteën van de EPRDF dominantie die in de volgende jaren zou worden uitgebouwd en die tot op vandaag het centrale element is in de Ethiopische politieke constellatie. Het EPRDF verwierf niet alleen controle over de regionale raden, maar de gebeurtenissen tijdens het verkiezingsproces hadden ook de dominantie van het EPRDF binnen de centrale Raad van Afgevaardigden tot gevolg. In de nasleep van zijn beslissing om de verkiezingen te boycotten, had het OLF immers beslist om zich terug te trekken uit de overgangsregering en afstand te doen van zijn 12 zetels in de Raad van Afgevaardigden. Het verdwijnen van het OLF betekende tevens het verdwijnen van elk potentieel tegengewicht voor het EPRDF in de overgangsregering. In deze politieke context werden voorbereidingen getroffen voor het opstellen van een nieuwe grondwet.

#### **5.4. Het opstellen van een nieuwe grondwet**

Het Overgangshandvest fungeerde als “*supreme law of the land*”<sup>359</sup> en dit tot aan de inwerkingtreding van een nieuwe grondwet. Het Overgangshandvest bepaalde dan ook dat een nieuwe grondwet zou worden opgesteld en bevatte de krachtlijnen van het draaiboek dat bij het opstellen van die nieuwe grondwet moest worden gevolgd. De eerste fase was de oprichting door de Raad van Afgevaardigden van een “*Constitutional Commission*”. Deze commissie zou ermee belast worden een ontwerpgrondwet op te stellen en deze ter goedkeuring voor te leggen aan de Raad van Afgevaardigden.<sup>360</sup> Het Overgangshandvest

<sup>356</sup> NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *o.c.*, 74 - 75.

<sup>357</sup> REPORT OF THE NORWEGIAN OBSERVER GROUP, *o.c.*, 12.

<sup>358</sup> NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *o.c.*, 3 - 4.

<sup>359</sup> Art. 18 Overgangshandvest.

<sup>360</sup> Art. 10 Overgangshandvest.

beklemtoonde het belang van maatschappelijke legitimiteit van de grondwet en voorzag zowel in een directe als indirecte participatie van de bevolking in het grondwetgevend proces. Niet alleen kreeg de bevolking de mogelijkheid om te discussiëren over de ontwerpgrondwet, maar daarenboven moest de definitieve grondwettekst worden aangenomen door een verkozen grondwetgevende vergadering of “*Constituent Assembly*”.<sup>361</sup>

De grondwettelijke commissie werd opgericht in augustus 1992 met *Proclamation No. 24/1992*: de “*Constitutional Commission Establishment Proclamation No. 24/1992*”. Artikel 7(1) van deze *Proclamation* bepaalde dat de “*General Assembly*” van de commissie bestond uit 29 leden verkozen door de Raad van Afgevaardigden “*from among the various sections of the population*” en “*the members of the Council of Representatives*”. Concreet betekende dit de volgende samenstelling<sup>362</sup>:

- 7 leden werden verkozen uit de Raad van Afgevaardigden;
- 7 leden uit *political organisations*;
- 3 leden uit de *trade union*;
- 3 leden uit de *Ethiopian Chamber of Commerce*;
- 2 leden uit de *Ethiopian Lawyers Association*;
- 2 leden uit de *Ethiopian Teachers’ Association*;
- 2 leden uit de *Ethiopian Health Professionals’ Association*;
- 3 leden uit *Women representatives*.

Op het eerste zicht lijkt het moeilijk om kritiek te geven op de samenstelling van de commissie. De leden van de commissie werden verkozen uit diverse maatschappelijke geledingen met een degelijke vertegenwoordiging van *civil society* organisaties. Hiermee leek de Raad van Afgevaardigden te streven naar een breed maatschappelijk draagvlak voor de nieuwe grondwet. Oppositiepartijen en sommige commentatoren waren echter bijzonder kritisch voor de commissie en stelden dat de commissie gecontroleerd werd door het EPRDF.<sup>363</sup> Zo weigerde het OLF van bij het begin deel te nemen aan de grondwettelijke debatten. Het OLF argumenteerde dat er geen sprake kon zijn van een democratisch grondwetgevend proces in een politieke context die steeds sterker gedomineerd werd door het EPRDF.<sup>364</sup> Voor het OLF waren de leden van de grondwettelijke commissie niet meer dan “*hand-picked agents*” van het EPRDF. De oppositiepartijen oordeelden dan ook dat de activiteiten van de commissie – en dus onvermijdelijk het ontwerp van de grondwet – sterk gestuurd werden door het EPRDF.<sup>365</sup>

---

<sup>361</sup> Art. 11 Overgangshandvest.

<sup>362</sup> Art. 7(2) Procl. No. 24/1992

<sup>363</sup> T. M. VESTAL, *o.c.*, 48.

<sup>364</sup> The Indian Ocean Newsletter, n° 576, 22 mei 1993.

<sup>365</sup> C. EMMINGHAUS, *Äthiopiens ethnoregionaler Föderalismus – Modell der Konfliktbewältigung für afrikanische Staaten?*, Hamburg, Lit verlag, 1997, 106.

Het is natuurlijk moeilijk om deze kritiek te evalueren, maar niettemin zijn er aanwijzingen dat de klachten niet volledig ongegrond waren. Deze aanwijzingen houden verband met de dominante positie van het EPRDF in de Raad van Afgevaardigden. In de vorige sectie werd er reeds op gewezen dat de regionale en *Wereda* verkiezingen van juni 1992 de machtspositie van het EPRDF aanzienlijk hadden versterkt. Met het verdwijnen van het OLF was het EPRDF onbetwistbaar het machtigste blok geworden in de Raad van Afgevaardigden en die machtspositie werd alleen maar sterker nadat 4 leden van het SEPDC<sup>366</sup> in april 1993 uit de Raad van Afgevaardigden werden gesloten. In augustus 1993 beschikte het EPRDF aldus over 32 van de 66 zetels in de Raad van Afgevaardigden en via zijn satellietpartijen had het EPRDF zelfs een duidelijke meerderheid.<sup>367</sup>

Daar de leden van de grondwettelijke commissie verkozen werden door de Raad van Afgevaardigden is het niet onredelijk te stellen dat het EPRDF een belangrijke rol heeft gespeeld bij de selectie ervan.<sup>368</sup> Daarenboven stipuleerde artikel 2(2) van *Proclamation No. 24/1992* dat de commissie “*shall be accountable to the Council of Representatives*”, wat een bijkomende controle van de Raad van Afgevaardigden (en dus in belangrijke mate van het EPRDF) op de activiteiten van de commissie impliceerde.

Het belangrijkste aspect voor deze uiteenzetting is natuurlijk de plaats die in de ontwerpgrondwet werd toegekend aan het etnische element of – om in het de termen van het Overgangshandvest uit te drukken – aan de rechten van de naties, nationaliteiten en volkeren. Zou de grondwettelijke commissie verder gaan op de weg die door het Overgangshandvest en de overgangsregering was ingeslagen en een zelfde voorname positie voor Ethiopië's diverse volkeren voorzien? Voor het EPRDF was het in ieder geval duidelijk dat het etnische element een primordiale positie moest innemen in de op te stellen grondwet. Zo werd het belang van de erkenning van Ethiopië's etnische diversiteit beklemtoond door president Meles Zenawi in een toespraak naar aanleiding van het *Symposium on the Making of the New Ethiopian Constitution*, georganiseerd van 17 tot 21 mei 1993 in Addis Abeba. Enkele passages uit die toespraak kunnen worden geciteerd:

*“ Ethiopia as an entity encompasses many different nations and nationalities, an enormous variety of beliefs, cultures, traditions. This reality has been a dominant feature in the political life of our country; it has been a trigger for bitter warfare.*

*It represents at one and the same time a multifaceted mosaic of rich diversity and cultural wealth for our country, and a potential source of instability and conflict.*

*There are those who, on the basis of experiences and events in other countries as well as in our own, conclude that the very existence of so many different entities in Ethiopia represents a great weakness, and is inherently and inevitably disastrous.*

---

<sup>366</sup> *Southern Ethiopian Peoples Democratic Coalition*: een coalitie van verschillende op etnische basis georganiseerde partijtjes.

<sup>367</sup> Informatie op basis van: *Ethiopia: The Process of Transition to Democracy*, Addis Ababa, Secretariat of the Council of Representatives, August 1993, 96.

<sup>368</sup> Enig politiek pluralisme ontbrak nochtans niet in de commissie. Zo waren er in de commissie ook vertegenwoordigers van monarchistische en eenheidspartijen die er moeilijk konden van beschuldigd worden het EPRDF programma te onderschrijven.

*However, we choose to see this aspect of Ethiopia, this diversity, as a source of great political and cultural strength. Throughout this transitional period, we have been able to prove that what many see as a time bomb can be turned into an asset. We believe we have shown that in Ethiopia it is possible to change the potentially negative aspects of national diversity, to solve the problems in a positive and constructive way, and to transform this diversity into a source of strength rather than weakness.*”<sup>369</sup>

Het lijkt weinig twijfel dat Meles hiermee uitdrukking gaf aan (en tegelijkertijd ook invloed had op) het meerderheidsstandpunt binnen de Raad van Afgevaardigden. Meles was als voorzitter van het EPRDF niet alleen de leider van de dominante partij, maar daarenboven was hij als president tevens voorzitter van de Raad van Afgevaardigden. Ook Tesfaye Habisso, de secretaris van de Raad van Afgevaardigden, beklemtoonde in augustus 1993 de aandacht die bij het opstellen van de grondwet moest besteed worden aan het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren:

*“It is hoped that the constitution will settle the problems of peace and democracy in Ethiopia. To do this, it must address first and foremost the issue of the right to self-determination of nations, nationalities and peoples. ... It must be clear at the outset that the right of self-determination can only be meaningful as a guarantee for the equality of peoples and for the preservation of their cultures and identities. The goal is to structure an Ethiopia in which all nations, nationalities and peoples have equal opportunities in all respects. ...”*<sup>370</sup>

De vraag was of de grondwettelijke commissie - geconfronteerd met een dergelijke sterke visie van de Raad van Afgevaardigden – nog een voldoende onafhankelijke koers kon varen met betrekking tot de problematiek van de rechten van de naties, nationaliteiten en volkeren. Er was niet alleen een sterke politieke druk ten voordele van het etnische element, er zou zelfs kunnen geargumenteerd worden dat het wettelijke mandaat van de grondwettelijke commissie een verplichting inhield om dit element te incorporeren in de ontwerpgrondwet. Artikel 4 van *Proclamation No. 24/1992* stelde immers dat “*The mission of the commission shall be to draft, in conformity with the spirit of the Charter, a constitution ...*”. De aandacht voor de etnische diversiteit was ongetwijfeld een belangrijk aspect van *the spirit of the Charter*.

Kifle Wodajo, de voorzitter van de grondwettelijke commissie, maakte in 1993 in ieder geval duidelijk dat hij, wat het etnische element betrof, op dezelfde lijn zat als de dominante groep binnen de Raad van Afgevaardigden. In een commentaar bij het *Symposium on the Making of the New Ethiopian Constitution* stelde hij onder meer het volgende:

---

<sup>369</sup> Uit: Symposium on The Making of the New Ethiopian Constitution - A Preliminary Report, The InterAfricaGroup, Addis Ababa.

<sup>370</sup> Informatie op basis van: *Ethiopia: The Process of Transition to Democracy*, Addis Ababa, Secretariat of the Council of Representatives, August 1993, 28.

*“ Another challenge that the Commission (d.i. de grondwettelijke commissie) faces is how to devise a constitutional framework that accommodates both communality and diversity. Our country is culturally, ethnically and linguistically diverse. We have lived together for various lengths of time as a political community in peace and sometimes in war, and not always willingly.*

*A new democratic order should not only recognize these diversities, but should also give them practical expression in self-governance, culture and development. ...”*<sup>371</sup>

Het bovenstaande mag echter niet de indruk creëren dat er binnen de commissie geen alternatieve opinies over de etnische problematiek werden verdedigd. Zoals vermeld in voetnoot 368 waren in de commissie ook vertegenwoordigers van monarchistische en eenheidspartijen aanwezig. Deze vreesden dat de expliciete erkenning van het recht op zelfbeschikking, inclusief het recht op secessie, van de naties, nationaliteiten en volkeren, centrifugale tendensen zou stimuleren.<sup>372</sup>

De verschillende standpunten werden opgenomen in een paper die door de grondwettelijke commissie werd gepubliceerd in november 1993. Deze paper was getiteld “*basic constitutional concepts*” en had de bedoeling de publieke discussie over de grondwet te stimuleren via het aanreiken van verschillende alternatieve constitutionele concepten. In de paper werden de argumenten pro en contra alsook de modaliteiten van een recht op secessie bediscussieerd en werden federale en unitaire staatsvormen vergeleken en tegenover elkaar afgewogen.<sup>373</sup> Hoewel deze paper dus ruimte liet voor discussie kan er – gelet op wat in voorgaande paragrafen werd vermeld – ernstig aan getwijfeld worden of de grondwettelijke commissie een unitaire staatsstructuur ooit ernstig heeft overwogen. Het lijkt er daarentegen meer op dat een federale staatsstructuur onvermijdelijk was.<sup>374</sup>

Tijdens de vergaderingen die in januari 1994 over het ganse land werden georganiseerd om te discussiëren over de aan te nemen grondwet zou er geen vrije discussie zijn tot stand gekomen. Deze vergaderingen zouden daarentegen verlopen zijn onder strakke EPRDF controle waardoor alternatieve visies op de etnische problematiek weinig ruimte kregen.<sup>375</sup>

Uit onvrede met de EPRDF controle op de grondwettelijke commissie en de daaruit voortvloeiende beperkte discussieruimte, besloten 5 leden de grondwettelijke commissie, nog voor het beëindigen van haar activiteiten, te verlaten.<sup>376</sup> Het verbaast niet dat vertegenwoordigers van Ethiopische eenheidspartijen tot de dissidenten behoorden.<sup>377</sup>

---

<sup>371</sup> Uit: Symposium on The Making of the New Ethiopian Constitution – A Preliminary Report, The InterAfricaGroup, Addis Ababa.

<sup>372</sup> AARON TESFAYE, *o.c.*, 83.

<sup>373</sup> Transitional Government of Ethiopia Constitutional Commission, *Basic Constitutional Concepts - A Background Paper presented for Public Discussion*, Addis Ababa, 1993.

<sup>374</sup> AARON TESFAYE, *o.c.*, 81.

<sup>375</sup> T.M. VESTAL, *o.c.*, 84.

<sup>376</sup> ABERRA JEMBERE, “The Making of Constitution in Ethiopia: The Centralization and Decentralization of the Administration” in H.G. MARCUS (ed.), *New Trends in Ethiopian Studies - Papers of the 12 th International Conference of Ethiopian Studies*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1994, (66) 74.

<sup>377</sup> The Indian Ocean Newsletter, n° 604, 25 december 1993; AARON TESFAYE, *o.c.*, 83.

In april 1994 legde de grondwettelijke commissie een ontwerpgrondwet ter goedkeuring voor aan de Raad van Afgevaardigden die in mei 1994 unaniem “*The Draft Constitution of Ethiopia*” aannam. Hoewel de specifieke bepalingen van de ontwerpgrondwet bij de analyse van de definitieve grondwettekst zullen worden besproken, kan hier reeds vermeld worden dat de ontwerpgrondwet, in navolging van het Overgangshandvest, de etnische diversiteit van de Ethiopische bevolking incorporeerde in talrijke bepalingen. Zo erkende de ontwerpgrondwet het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren en werd een federale staatsstructuur gecreëerd.

Reeds in het Overgangshandvest was bepaald dat de definitieve grondwettekst zou worden opgesteld en aangenomen door een verkozen grondwetgevende vergadering of *Constituent Assembly*. Verkiezingen voor de grondwetgevende vergadering werden georganiseerd op 5 juni 1994. De belangrijkste oppositiepartijen beslisten om ook deze verkiezingen te boycotten. In weerwil van deze boycot participeerden uiteindelijk 39 partijen en een groot aantal onafhankelijke kandidaten aan de verkiezingen wat sommigen ertoe bracht deze verkiezingen te kwalificeren als “*an important step towards strengthening the country’s democratic system and as another evidence of the democratic changes unfolding in Ethiopia.*”<sup>378</sup>

Opgemerkt moet worden dat een dergelijke kwalificatie van de verkiezingen, gelet op de talrijke onvolmaaktheden die het kiesproces aantastten, wel erg positief voorkomt.

De deelname van 39 partijen laat misschien toe om de verkiezingen van 1994 formeel als meerpartijenverkiezingen te kwalificeren, maar in werkelijkheid was er geen sprake van een stevige electorale competitie. Omwille van de boycot van de belangrijkste oppositiepartijen was de keuze van de kiezer beperkt tot stemmen voor het EPRDF of voor onafhankelijke kandidaten.

Bijna alle deelnemende partijen waren ofwel leden van de EPRDF coalitie ofwel (op etnische basis georganiseerde) partijen die onder sterke controle van het EPRDF stonden.<sup>379</sup> Ook over de “onafhankelijkheid” van de onafhankelijke kandidaten bestond discussie. Voor sommige Ethiopische burgers waren de meeste onafhankelijke kandidaten EPRDF stromannen. Het EPRDF beschuldigde de oppositie er dan weer van een beroep te doen op zogenaamd onafhankelijke kandidaten om, niettegenstaande haar beslissing tot boycot, alsnog aan de verkiezingen deel te nemen.<sup>380</sup> Deze beschuldigingen waren de uitdrukking van een sterk wederzijds wantrouwen tussen regering en oppositie en waren kenmerkend voor het klimaat van onverzoenbaarheid dat de Ethiopische politieke scène kenmerkte.

Daarnaast waren er in bepaalde kiesbureaus onregelmatigheden die het geheim en vrij karakter van de verkiezingen aantastten. Een aantal van deze onregelmatigheden werden gerapporteerd door onafhankelijke verkiezingswaarnemers van het *Norwegian Institute of*

---

<sup>378</sup> ABEBE ABDISA, “Democratic Elections Held”, *Ethioscope*/Sept 1994, (18) 21.

<sup>379</sup> Voor een volledig overzicht van de 39 partijen zie: ABEBE ABDISA, *l.c.*, (18) 20 - 21.

<sup>380</sup> Africa Confidential, Vol. 35, No 13, 1 juli 1994.

*Human Rights* in hun rapport over de verkiezingen voor de grondwetgevende vergadering. In sommige kiesbureaus ontbraken de nodige faciliteiten om een geheime stem uit te brengen en er waren meldingen van onbehoorlijk gedrag van verkiezingsambtenaren. Verkiezingsambtenaren oefenden in de kiesbureaus openlijk druk uit om voor het EPRDF te stemmen en verzwegen de kandidatuur van een onafhankelijk kandidaat. Net zoals bij de regionale en *Wereda* verkiezingen van 1992 werden deze onregelmatigheden eerder toegeschreven aan onvoldoende vertrouwdsheid met het organiseren van verkiezingen - zowel bij kiezers als bij de verkiezingsambtenaren - en aan het persoonlijk optreden van lokale machthebbers dan aan doelbewuste, centraal gestuurde EPRDF manipulatie.<sup>381</sup>

De beperkte electorale competitie en de onregelmatigheden bij de organisatie van de verkiezingen rechtvaardigden de volgende conclusie: “*The polls neither represented a free contest among political alternatives for support in the population, nor was the condition of the election itself such that it would guarantee the voter a free and intelligent decision without fear of being penalised for a “wrong” vote.*”<sup>382</sup>

Het hoeft geen betoog dat de resultaten van de verkiezingen van juni 1994 een duidelijke overwinning voor het EPRDF lieten zien. Het EPRDF en de door het EPRDF gecontroleerde partijen behaalden 484 van de 547 zetels in de grondwetgevende vergadering, een resultaat dat door *Africa Confidential* werd aangeduid als “*neither a significant nor an unexpected victory for the government.*”<sup>383</sup>

Het EPRDF controleerde aldus, nadat het reeds de activiteiten van de Raad van Afgevaardigden en de grondwettelijke commissie had gedomineerd, ook het orgaan belast met het opstellen en goedkeuren van de definitieve grondwettekst.

Het viel dan ook te verwachten dat de grondwetgevende vergadering weinig problemen zou hebben met de voorliggende ontwerpgrondwet die was goedgekeurd door een eveneens door het EPRDF gedomineerde Raad van Afgevaardigden. De grondwetgevende vergadering begon haar activiteiten in oktober 1994 en keurde de definitieve grondwet goed op 8 december 1994. Een vergelijking tussen de ontwerpgrondwet zoals goedgekeurd door de Raad van Afgevaardigden en de definitieve grondwettekst leert dat, niettegenstaande op verschillende punten wijzigingen werden aangebracht, de fundamentele opties van de ontwerpgrondwet werden gevolgd. Wat betreft het etnische thema betekende dit concreet dat geen afbreuk werd gedaan aan het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren en dat de keuze voor een federale staatsstructuur werd behouden. De specifieke bepalingen zullen in hoofdstuk zes uiteraard uitvoerig worden besproken en geëvalueerd.

---

<sup>381</sup> S. PAUSEWANG, *The 1994 Election and Democracy in Ethiopia*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1994, 27; C. EMMINGHAUS, o.c., 109.

<sup>382</sup> S. PAUSEWANG, *The 1994 Election and Democracy in Ethiopia*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1994, 28.

<sup>383</sup> *Africa Confidential*, Vol 35, No 13, 1 juli 1994.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de Ethiopische grondwet die op 8 december 1994 is goedgekeurd de resultante is van een door het EPRDF gecontroleerd proces. Zoals Daniel Elazar terecht opmerkt, is een maatschappelijke gedragenheid van een grondwet een noodzakelijke voorwaarde voor een duurzaam bestaan ervan.<sup>384</sup> De dominante positie van het EPRDF binnen de Raad van Afgevaardigden, zijn invloed op de grondwettelijke commissie, zijn controle van de publieke discussies en zijn absolute overgewicht in de grondwetgevende vergadering doen uiteraard vragen ontstaan naar de legitimiteit van de grondwet. Was de grondwet die op 8 december 1994 werd goedgekeurd door destituante werkelijk de emanatie van de heersende maatschappelijke opvattingen in Ethiopië of ging het om een document waarmee de machthebbers hun ideologie oplegden aan het volk?

Omwillen van het onderwerp van deze uiteenzetting kan het antwoord op deze vraag worden toegespitst op de grondwettelijke bepalingen die uitdrukking gaven aan de etnische diversiteit. Waren deze bepalingen uitsluitend de reflectie van de EPRDF opvattingen?

Hierop kan geen eenduidig antwoord worden gegeven. De bovengenoemde paragrafen hebben inderdaad aangetoond dat het EPRDF een dominante rol heeft gespeeld in elke fase van het grondwetgevend proces. Het ware dan ook erg onwaarschijnlijk geweest indien de uiteindelijke grondwettekst niet in overeenstemming was geweest met de EPRDF opvattingen. Anderzijds kan er niet aan voorbijgegaan worden dat zowel de erkenning van het recht op zelfbeschikking als de keuze voor een gedecentraliseerde staat op etnische basis waren geïncorporeerd in het Overgangshandvest. *Supra* werd reeds besproken dat dit Overgangshandvest niet alleen door het EPRDF, maar wel door een relatief inclusieve groep politieke partijen en organisaties was goedgekeurd.

Daarenboven kan de EPRDF dominantie in de grondwetgevende vergadering niet uitsluitend aan het EPRDF worden verweten. In het rapport dat door het *Norwegian Institute of Human Rights* was opgesteld naar aanleiding van de verkiezingen van 1994 werd opgemerkt dat de politieke context waarbinnen de verkiezingen voor de constituante werden georganiseerd gekenmerkt werd door “*a climate of uncompromising conflict and contradiction between different political parties in Ethiopia*”.<sup>385</sup>

De belangrijkste oppositiepartijen waren misnoegd over hun beperkte inbreng bij het opstellen van de ontwerpgrondwet en stelden dat ook de verkiezingen van 1994 hun geen reële invloed zouden geven bij de redactie van de definitieve grondwettekst.<sup>386</sup> Voor de oppositiepartijen stond de uitkomst van de deliberaties van de grondwetgevende vergadering reeds op voorhand vast. Het kan echter betwijfeld worden of dit wel echt zo was en of de oppositie door de beslissing tot boycot van de verkiezingen geen belangrijke kans heeft gemist om toch nog enige invloed op de definitieve grondwettekst uit te

---

<sup>384</sup> DANIEL J. ELAZAR, “Constitution-making: The Pre-eminently Political Act” in K.G. BANTING en R. SIMEON (eds.), *Redesigning The State - The Politics of Constitutional Change*, Toronto/Buffalo, University of Toronto Press, 1985, (232) 232 - 233.

<sup>385</sup> S. PAUSEWANG, *The 1994 Election and Democracy in Ethiopia*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1994, 8.

<sup>386</sup> *Ibid.*, 9.



oefenen. Alhoewel de ontwerpgrondwet unaniem was goedgekeurd door de Raad van Afgevaardigden, bevatte de tekst van de ontwerpgrondwet alternatieve formuleringen op twee punten. De twee punten waarover binnen de Raad van Afgevaardigden nog geen overeenstemming was bereikt waren het recht op secessie en de private eigendom van grond. De alternatieve opvattingen over het recht op secessie zullen bij de grondwettelijke analyse uitvoerig aan bod komen en daar hoeft hier dan ook niet uitvoerig te worden op ingegaan. De discussie ging in essentie over de vraag of in de grondwet een onvoorwaardelijk recht op secessie moest worden geïncorporeerd – een optie gesteund door het EPRDF – dan wel een aan sterke beperkingen onderworpen recht. De grondenproblematiek draaide rond de vraag of het stelsel van staatseigendom van de grond, geïntroduceerd door de *Derg* in 1975, moest worden behouden dan wel of er moest gekozen worden voor een stelsel van private grondeigendom. Het EPRDF steunde de eerste optie die als volgt werd uitgedrukt in de ontwerpgrondwet: *“The right to own rural and urban land as well as all natural resources belongs only to the state and the people. Land is an inalienable common property of the nations, nationalities and peoples of Ethiopia.”* De minderheidsopvatting verdedigde het standpunt dat *“Every Ethiopian citizen of either sex shall have the right to own property, including the ownership of both urban and rural land. This right includes the right to acquire, use, mortgage, sell, transfer by succession or by other means.”* Beide elementen waren voor de belangrijkste oppositiepartijen van het grootste belang en het is dan ook merkwaardig dat ze zonder meer beslisten de kans op te geven om – hoe beperkt ook – hierover hun stem te laten horen in de grondwetgevende vergadering. De oppositiepartijen leken het EPRDF wel erg gemakkelijk te beschuldigen van obstructie en ze gaven blijk van een weinig coöperatieve ingesteldheid.<sup>387</sup>

Pausewang geeft de volgende beschrijving van de houding van de oppositiepartijen:

*“ Each of the ...groups (politieke partijen) laments being the victims of others’ plots and secret or open sabotage. Each of them can bombard the visitor with dozens or hundreds of examples demonstrating their own good will and the sinister plots of others. ...Each of them thus despairs over the possibility of democratic political competition in Ethiopia.”*<sup>388</sup>

Concluderend kan worden gesteld dat zowel het EPRDF als de oppositie de kans om een op een breed maatschappelijk draagvlak steunende grondwet tot stand te brengen niet hebben benut.<sup>389</sup>

## **5. 5. Evaluatie van de etnische strategie**

Talrijke bepalingen van de nieuwe grondwet reflecteerden de fundamentele optie voor een etnische strategie van natie- en staatsopbouw. De maatschappelijke gedragenheid van deze fundamentele optie was (en is) echter geenszins unaniem. In deze sectie bespreken en

<sup>387</sup> S. FULLERTON JOIREMAN, *l.c.*, (387) 401 - 402.

<sup>388</sup> S. PAUSEWANG, *The 1994 Election and Democracy in Ethiopia*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1994, 36.

<sup>389</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 130.

evalueren we de argumenten die contra de etnische strategie werden geformuleerd door de belangrijkste oppositiepartijen. Het gaat om de argumenten zoals die geformuleerd werden ten tijde van de redactie en inwerkingtreding van de nieuwe grondwet. De hoofdlijnen van de argumentatie blijven echter tot op vandaag actueel.

Kritische opmerkingen over de etnische benadering werden geformuleerd vanuit twee radicaal tegengestelde hoeken van het politieke spectrum.

I) Aan de ene kant zijn er diegenen die de constructieve capaciteit van een etnische politiek betwisten. Zij oordelen dat de uitdrukkelijke erkenning van de etnische factor in de Ethiopische samenleving allerminst zal resulteren in toenemende harmonie en stabiliteit. Integendeel, volgens hen zal deze strategie de etnische tegenstellingen aanwakkeren en zij verwerpen de etnische politiek als de voorbode van het uiteenvallen van de staat. Zij verwachten dat de secessie van Eritrea door tal van Ethiopische volkeren/regio's zal gevolgd worden wat zou resulteren in de volledige desintegratie en vernietiging van Ethiopië.<sup>390</sup>

Groeiende tegenstellingen tussen de verschillende bevolkingsgroepen zouden trouwens gewild zijn door het TPLF/ EPRDF en kaderen in een strategie van *divide et impera*. Het TPLF zou niet de ambitie hebben een stabiele staat tot ontwikkeling te brengen, maar zou er daarentegen naar streven de verschillende volkeren tegen elkaar op te zetten teneinde de eigen machtspositie te consolideren. Het TPLF, als organisatie die opkomt voor de belangen van de Tigrayers, vertegenwoordigt slechts een klein gedeelte van de Ethiopische bevolking (de Amhara en vooral de Oromo zijn een numeriek veel belangrijker groep). Enkel door het creëren van onderlinge verdeeldheid tussen de verschillende bevolkingsgroepen zou het TPLF erin slagen om de andere volkeren te domineren en het Ethiopische politieke proces te blijven beheersen.<sup>391</sup>

De kritiek op de keuze voor een etnische herstructurering van de Ethiopische staat wordt hoofdzakelijk geventileerd door bewegingen die opkomen voor de belangen van de Amhara, zoals het AAPO. De Amhara zijn natuurlijk de grote verliezers van de etnische politiek. De strijd van deze bewegingen tegen de etnische politiek en voor het behoud van de Ethiopische eenheid lijkt dan ook vooral ingegeven door de ambitie de traditionele Amhara dominantie te herstellen en terug te keren naar de gelijkschakeling van de Ethiopische identiteit met de Amhara identiteit.

Los van de mogelijke beweegredenen, moet opgemerkt worden dat deze kritiek ook vele inhoudelijke zwakheden vertoont.

---

<sup>390</sup> J. YOUNG, "Ethnicity and Power in Ethiopia", *Review of African Political Economy*, No. 70, 1996, (531) 537; T. LYONS, *l.c.*, (121)125.

<sup>391</sup> MINASSE HAILE, "The New Ethiopian Constitution: Its Impact Upon Unity, Human Rights and Development", *Suffolk Transnational Law Review*, Vol.20:1, 1996, (1) 44.

Het valt inderdaad niet te ontkennen dat de etnische strategie van natie- en staatsopbouw belangrijke onvolkomenheden vertoont.

De toekenning van een ruime bestuurlijke autonomie aan de naties, nationaliteiten en volkeren zal onvermijdelijk resulteren in een toename van het aantal groepen dat zichzelf als een aparte etnische groep affirmeert. De etnische politiek zal met andere woorden een proces van etnogenese in de hand werken en aldus potentieel leiden tot een extreme etnische segmentatie binnen de Ethiopische staat. T. Vircoulon wijst erop dat “*depuis peu*”, d.i. sinds de machtsovername door het EPRDF en de implementatie van de etnische politiek, “*sont ainsi ressorties de l’oubli une multitude d’ethnies qui s’aggréguaient auparavant au groupe régional dominant et en viennent à affirmer leurs différences culturelles.* »<sup>392</sup>

Daarnaast kunnen bedenkingen worden gemaakt bij het uitgangspunt van de etnische politiek. De Ethiopische grondwetgever gaat ervan uit dat de gehele Ethiopische bevolking kan ingedeeld worden in verschillende naties, nationaliteiten en volkeren. Deze vooronderstelling houdt evenwel onvoldoende rekening met de realiteit van de Ethiopische bevolkingssamenstelling die gekenmerkt wordt door grote groepen mensen met een gemengde afkomst alsook door de aanwezigheid van vele burgers die zich vooral Ethiopiër voelen zonder affiniteit met één welbepaalde etnie.<sup>393</sup>

Toch vormen deze onvolkomenheden geen voldoende reden om de etnische strategie te verwerpen. De historische ontwikkelingen van en binnen de Ethiopische staat en de specifieke ontstaansgeschiedenis van zowel de regeringspartijen als verschillende oppositiepartijen hebben ertoe geleid dat binnen de Ethiopische maatschappij een belangrijke betekenis toekomt aan het element etniciteit.

De centralisatie- en etnische homogeniseringspolitiek van Haile Selassie was één van de elementen die de uiteindelijke val van het keizerlijke regime in de hand hebben gewerkt. Het *Derg* regime dat, ondanks de retorische erkenning van Ethiopië’s multi-etnische realiteit, de centralisatiepolitiek van Haile Selassie voortzette, werd uiteindelijk ten val gebracht door de gecoördineerde acties van regionale en vooral op etnische basis georganiseerde verzetsbewegingen. Na de val van het Mengistu regime was het dan ook ondenkbaar dat een constitutionele strategie die geen rekening hield met de etnische diversiteit en geen gelijke mogelijkheden op zelfontplooiing bood aan alle etnische groepen, kon resulteren in de vorming van een harmonieuze maatschappij en van een stabiele staat.

S. Pausewang drukt het belang van de etnische problematiek uit als volgt: “*In 1974 the key to legitimacy for the new government lay in solving the land question. In 1991 no new*

---

<sup>392</sup> T. VIRCOULON, “Ethiopie: les risques du fédéralisme”, *Afrique contemporaine* N° 174, 1995, (35) 45.

<sup>393</sup> A. SERRA-HORGUELIN, *The Federal Experiment in Ethiopia A Socio-Political Analysis*, Bordeaux, Centre d’Etude d’Afrique Noire, 1999, 27; J. ABBINK, “Ethnicity and Constitutionalism in Contemporary Ethiopia”, *Journal of African Law*, 1997, (159) 172; K. TRONVOLL en O. AADLAND, *The Process of Democratisation in Ethiopia – An Expression of Popular Participation or Political Resistance?*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1995, 49.

*government could hope to win legitimacy without solving the nationality issue.*”<sup>394</sup> De historische ervaring van vele Ethiopische volkeren en het etnische programma van de belangrijkste politieke organisaties maakten dat enkel een radicale, etnische herstructurering van de Ethiopische staat het voortbestaan ervan kon verzekeren.

De tweede kritiek, namelijk dat de etnische beleidskeuze is ingegeven door overwegingen van machtsconsolidatie bij het TPLF, vertoont eveneens zwakheden, maar kan toch niet helemaal worden verworpen.

In de vorige alinea werd gesteld dat de erkenning van Ethiopië's multi-etnische bevolkingssamenstelling een noodzakelijke strategie was voor iedere beweging die de ambitie had het land te leiden. Het zou dan ook verkeerd zijn om de etnische herstructurering van de Ethiopische staat te zien als een door het TPLF/EPRDF opgelegd programma. De etnische herstructurering van de Ethiopische staat was weliswaar in overeenstemming met het TPLF programma, maar kon tevens rekenen op een brede maatschappelijke steun. Meerbepaald kan eraan herinnerd worden dat het Overgangshandvest, waarin de etnische strategie al werd geïncorporeerd, niet het uitsluitende werkstuk was van het TPLF, maar wel werd aangenomen door een nationale conferentie met een brede maatschappelijke vertegenwoordiging. In het bijzonder moet worden gewezen op de belangrijke rol van het OLF bij de redactie van het Handvest. Het is trouwens zeer de vraag of het OLF aan de overgangsregering had geparticipeerd indien de etnische strategie niet was gevolgd.

Door het voorgaande wordt de kritiek op de machtspolitieke overwegingen van het TPLF weliswaar genuanceerd, doch niet weggenomen.

Het aanvankelijk inclusieve karakter van het overgangsbestuur creëerde de indruk dat het TPLF werkelijk geïnteresseerd was in de realisering van de in het Overgangshandvest uitgedrukte democratische idealen. Echter, zoals hierboven besproken, werd reeds in de aanloop naar de verkiezingen van 1992 duidelijk dat het TPLF prioritair streefde naar de uitbouw van de eigen machtspositie. Als beweging die de macht had veroverd door het benadrukken van etniciteit en het promoten van een politieke organisatie op etnische basis oordeelde het TPLF dat een verdere uitbouw van zijn machtspositie slechts mogelijk was indien op de ingeslagen weg werd voortgegaan. De hypothese kan dan ook geformuleerd worden dat een aanvankelijk nobele doelstelling van staatsopbouw gaandeweg ondergeschikt werd aan de doelstelling van machtsconsolidatie en –uitbouw.

Maar hoe kan het benadrukken van etniciteit bijdragen tot een versterking van de machtspositie van het TPLF?

Het is overdreven te stellen dat de etnische politiek van het TPLF gericht is op het creëren van etnische tegenstellingen. Wel is het zo dat het benadrukken van etniciteit in de Ethiopische samenleving kan leiden tot de verdeling van de oppositie langs etnische grenzen. Dit verhindert de totstandkoming van een “Ethiopische” oppositiebeweging die

---

<sup>394</sup> S. PAUSEWANG, “Local Democracy and Central Control” in ABEBE ZEGEYE en S. PAUSEWANG (eds.), *Ethiopia in Change – Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/New York, British Academic Press, 1994, (209) 219.

de positie van het TPLF op het centrale niveau kan bedreigen.<sup>395</sup> Een etnische verdeelde oppositie leidt natuurlijk niet noodzakelijk tot een sterke positie van het TPLF op het centrale niveau. Integendeel, het lijkt zelfs tegenstrijdig dat een beweging met een beperkte etnische basis streeft naar machtsconsolidatie door middel van de uitbouw van een etnisch georganiseerde staat. In de volgende alinea wordt uiteengelegd hoe het TPLF deze contradictie – of wat C. Emminghaus de “*Herrschaftsparadoxon*” noemt<sup>396</sup> – benadert.

Het EPRDF presenteert zich als een coalitie van vier partijen (TPLF, ANDM, OPDO, SEPDP) die respectievelijk opkomen voor de belangen van de Tigrayers, de Amhara, de Oromo en de verschillende volkeren in de Zuidelijke deelstaat. Kijken we naar de oorsprong van deze partijen dan zien we dat de drie laatste partijen creaties zijn van het TPLF. Zij werden opgericht door het TPLF en bleven ook na hun oprichting onder de dominantie van het TPLF staan. De geloofwaardigheid van het EPRDF als coalitiebeweging van waarlijk representatieve etnische partijen wordt hierdoor ernstig aangetast.

De macht van het TPLF is niet beperkt tot de EPRDF coalitie, maar strekt zich uit tot verschillende andere op etnische basis georganiseerde partijen. Het gaat om partijen die onder impuls van het TPLF werden opgericht voor de residuaire etnische groepen (deze die nog niet vertegenwoordigd zijn in de EPRDF coalitie), maar die geen deel uitmaken van de EPRDF coalitie. Via dit web van etnische partijen slaagt het TPLF erin om een machtspositie uit te bouwen in elke Ethiopische regio. Eén van de technieken waarmee het TPLF deze partijen en dus ook de door hen bestuurde regionale en lokale instellingen controleert is de aanwezigheid van Tigrayse “adviseurs”. De etnische georganiseerde deelstaten en subregionale entiteiten worden dan wel bestuurd door mensen van de desbetreffende etnische groep, maar de lokale functionarissen worden in de uitoefening van hun taak “bijgestaan” door Tigrayers.<sup>397</sup> J. Young wijst op de negatieve gevolgen hiervan voor de geloofwaardigheid van de regionale bestuursverantwoordelijken: “*elected representatives at the regional level appear more as functionaries of the national government and the EPRDF, rather than genuine representatives of local peoples.*”<sup>398</sup>

**II)** De controle van het TPLF over de verschillende op etnische basis georganiseerde partijen lokt ook scherpe kritiek uit bij groeperingen uit een radicaal andere hoek van het politieke spectrum. Het gaat om groeperingen die geen problemen hebben met de etnische strategie an sich, maar die twijfelen aan het engagement van het EPRDF om die strategie uit te voeren. Deze houding kan teruggevonden worden bij bewegingen zoals het OLF en het ONLF (*Ogaden National Liberation Front*). Deze bewegingen steunen de etnische strategie (zie de rol van het OLF bij het opstellen van het Overgangshandvest), maar

---

<sup>395</sup> F. CAYLA, “Ethiopie – le nouveau modèle, un réalisme ethnique?”, *L’Afrique Politique* 1997, (111) 118.

<sup>396</sup> C. EMMINGHAUS, *o.c.*, 128.

<sup>397</sup> K. TRONVOLL, “Exposures of Political Suppression and Resistance: Elections in Hadiya, Southern Ethiopia (SNNPR)” in S. PAUSEWANG en K. TRONVOLL (eds.), *The Ethiopian 2000 Elections: Democracy Advanced or Restricted*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 2000, (149) 156.

<sup>398</sup> J. YOUNG, “Ethnicity and Power in Ethiopia”, *Review of African Political Economy*, No. 70, 1996, (531) 539.

oordelen dat het EPRDF, ondanks zijn verklaringen over het recht op zelfbeschikking van alle Ethiopische volkeren, niet bereid is om daadwerkelijke autonomie te verlenen. Het EPRDF bewind is in hun optiek een loutere voortzetting van de Abessijnse dominantie over de op het einde van de 19<sup>de</sup> eeuw overwonnen volkeren waarbij de ene groep, de Amhara, eenvoudigweg vervangen werd door een andere, de Tigrayers.<sup>399</sup>

De bespreking van de dominante rol van het TPLF mag niet leiden tot de conclusie dat de door het TPLF gepromote en in de grondwet omgezette aandacht voor de etnische diversiteit louter theoretisch is. De etnische politiek heeft concrete resultaten opgeleverd, al werden die dan bereikt in het kader van een door het TPLF gecontroleerd proces. De huidige situatie is voor de niet-Amhara of “geamhariseerde” bevolkingsgroepen in ieder geval positiever dan de vroegere. Zo worden de verschillende Ethiopische volkeren bij hun contacten met de lokale en regionale administratie vandaag geconfronteerd met mensen van de eigen etnische groep en dit heeft als voordeel, ook al staan deze functionarissen onder de ultieme controle van het TPLF/EPRDF, dat de burgers de mogelijkheid hebben om in hun eigen taal te communiceren met de overheid. Ook in het onderwijs wordt het gebruik van lokale talen gepromoot en worden de lokale cultuur en geschiedenis niet langer miskend.

Concluderend kan gesteld worden dat de etnische herstructurering van de Ethiopische staat naar voren treedt als een *conditio sine qua non* om een einde te maken aan de conflicten die Ethiopië tientallen jaren teisterden en te komen tot de uitbouw van een goed functionerende Ethiopische staat. De etnische strategie vertoont weliswaar gebreken, maar die wegen onvoldoende zwaar om deze stelling te ondergraven.

De kritiek op de etnische politiek lijkt dan ook vooral gerechtvaardigd voor zover hij betrekking heeft op de gebrekkige uitvoering ervan. Niet de etnische strategie an sich, maar wel het betwijfelbare engagement van de machthebbers om alle consequenties ervan te aanvaarden, zou wel eens de belangrijkste hinderpaal kunnen zijn voor het slagen van het revolutionaire Ethiopische project van staatsopbouw. De Ethiopische volkeren, die door de grondwet worden geproclameerd als dragers van alle soevereine macht en aan wie dienvolgens verregaande rechten worden toegekend, moeten in de praktijk vaststellen dat er van werkelijke autonomie geen sprake is. Ze zijn slechts in staat om over zichzelf te beschikken binnen de ruimte die hun door het TPLF/EPRDF wordt geboden.

## **5.6. De laatste fase in de overgangsperiode: de federale en regionale verkiezingen van 1995**

De laatste stap in het overgangsproces was het organiseren van verkiezingen – op basis van de nieuwe grondwet – met het oog op de samenstelling van een nieuwe, verkozen regering. In artikel 8 van het Overgangshandvest was bepaald dat die nieuwe regering de macht zou overnemen van de – ongekozen - overgangsregering.

---

<sup>399</sup> *Ibid.*, (531) 537.

De in december 1994 goedgekeurde grondwet creëerde een federale staatsstructuur met negen deelstaten.<sup>400</sup> Op federaal niveau werd voorzien in de oprichting van een federaal parlement met twee kamers - het *House of Peoples' Representatives* (met rechtsreeks door de bevolking verkozen leden) en het *House of the Federation* (met door de deelstaten verkozen leden) – en in de negen deelstaten werden regionale parlementen of *State Councils* opgericht. De grondwet bepaalde verder dat de nieuwe federale regering moest gevormd worden door de partij of de coalitie van partijen die de meerderheid had in het *House of Peoples' Representatives*. Verkiezingen voor dat *House of Peoples' Representatives* en voor de regionale raden werden gepland voor 1995.

Zowel binnen als buiten Ethiopië bestond de vrees dat de toenemende EPRDF dominantie voor instabiliteit zou zorgen.<sup>401</sup> Het EPRDF had steeds meer macht verkregen in het overgangsbewind en ook het grondwetgevend proces was – zoals hierboven besproken – onder EPRDF controle verlopen. De verkiezingen van 1995 vormden dan ook een belangrijke gelegenheid om het relatieve politiek pluralisme dat de aanvang van de overgangsperiode had gekenmerkt te herstellen en te integreren in de nieuwe staatsinstellingen. Vooral de Verenigde Staten – die ook al een belangrijke rol hadden gespeeld bij de installatie van het overgangsbewind - namen belangrijke initiatieven om de dialoog tussen de (door het EPRDF) gedomineerde overgangsregering en de oppositie terug op gang te brengen en aldus te vermijden dat de oppositiepartijen ook deze verkiezingen zouden boycotten. In februari 1995 werden door vooraanstaande Amerikaanse politici besprekingen georganiseerd tussen het EPRDF en de belangrijkste oppositiepartijen (waaronder het AAPO en het OLF) in Washington. Op de agenda stonden elementen zoals vrije toegang tot de media, de mogelijkheid voor oppositiepartijen om kantoren te openen, het waarborgen van de veiligheid van politieke opposanten.<sup>402</sup> Deze gesprekken liepen echter opnieuw stuk op de onverzettelijkheid van beide kampen. De regering was niet bereid tot toegevingen en ook de oppositiepartijen stelden zich weinig constructief op door de legitimiteit van de overgangsregering en de nieuwe grondwet te verwerpen. Het resultaat was dan ook dat de oppositiepartijen opnieuw oordeelden dat de omstandigheden in Ethiopië het hun niet toelieten aan de verkiezingen deel te nemen.<sup>403</sup>

De oppositie motiveerde haar beslissing tot boycot met de gekende beschuldigingen aan het adres van het EPRDF: arrestatie van oppositieleiders, sluiting van kantoren, intimidatie van aanhangers. De oppositie verklaarde dat er in een dergelijk ondemocratisch klimaat geen sprake kon zijn van een gelijke verkiezingsstrijd.

In ieder geval kan gesteld worden dat de ongelijke machtspositie tussen het EPRDF en de oppositie in de aanloop naar de verkiezingen van 1995 nog groter was dan bij de vorige verkiezingen.

Gedurende de voorbije vier jaar was het EPRDF uitgegroeid tot een hecht blok en alle EPRDF kandidaten (tot welke constituerende partij ze ook behoorden) presenteerden zich

---

<sup>400</sup> Deze deelstaten waren Tigray, Afar, Amhara, Oromia, Somali, Benishangul/Gumuz, de Zuidelijke deelstaat, Gambella en Harar.

<sup>401</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 131.

<sup>402</sup> The Indian Ocean Newsletter n° 658, 11 februari 1995

<sup>403</sup> The Indian Ocean Newsletter n° 658 (11 februari 1995) en 659 (18 februari 1995).

aan de kiezer met een gelijklopend programma, met dien verstande dat alle kandidaten pretendeerden op te komen voor die etnische groep wiens belangen zij verondersteld werden te behartigen.<sup>404</sup>

Het EPRDF beschikte niet alleen over een politieke organisatie die veel sterker was dan de gefragmenteerde oppositie, daarnaast wijzen verschillende auteurs erop dat de EPRDF machtspositie werd ondersteund en versterkt door de rol van de *Kebele/ Peasant Associations*.

Bij de analyse van het *Derg* regime werd er reeds op gewezen hoe deze lokale administratieve entiteiten, oorspronkelijk opgericht om een grotere lokale participatie te bewerkstelligen, al snel werden omgevormd tot instrumenten van centrale controle en dominantie. Onder het nieuwe bewind werden de *Kebele/Peasant Associations* overgenomen en zij zouden in toenemende mate dezelfde positie hebben ingenomen. In sectie 5.3 werd al besproken hoe het EPRDF er reeds kort na de machtsvername in was geslaagd om de meeste lokale administraties te controleren. De controle over de lokale administratie impliceert een enorme machtspositie tegenover de lokale bevolking die voor haar dagelijks overleven sterk afhankelijk is van de dienstverlening door de *Kebele*. De *Kebele* staat bijvoorbeeld in voor het verdelen van voedsel en meststoffen en kan een belangrijke rol spelen bij de verdeling van gronden. Vooral die laatste bevoegdheid geeft aan de *Kebele* potentieel een enorme macht tegenover de bevolking. Het grootste deel van de Ethiopische bevolking bestaat uit landbouwers voor wie het bewerken van een stuk grond de enige mogelijkheid tot overleven is. De nieuwe Ethiopische grondwet voorziet dat de eigendom van grond toebehoort aan de staat en aan de volkeren van Ethiopië. Dit betekent dat de staat verantwoordelijk is voor het verdelen van gronden, een taak die - zoals dat ook onder het *Derg* regime het geval was – vermoedelijk zal toegekend worden aan de *Kebele*.<sup>405</sup>

Het hoeft derhalve geen betoog dat de controle over de lokale administratie aan het EPRDF een belangrijk machtsinstrument verstrekt tegenover de lokale bevolking. Op zich hoeft dit natuurlijk geen hinderpaal te vormen voor het organiseren van vrije verkiezingen. De controle van één partij over de lokale administratie wordt enkel een probleem wanneer er een interferentie is van de lokale administratie met het kiesproces. Verschillende auteurs merken echter op dat dit laatste nu net het geval was in Ethiopië. Zij wijzen erop dat de neutraliteit van de kiesverrichtingen op vele plaatsen werd aangetast door het optreden van de EPRDF administratie.<sup>406</sup> In de geesten van vele kiezers zal dit ongetwijfeld een associatie tussen de *Kebele* en de verkiezingen hebben doen ontstaan. Het lijkt dan ook geen twijfel dat vele kiezers bevreesd waren dat een stem voor de oppositie de toorn van de *Kebele* zou opwekken waardoor zij niet langer zouden kunnen gebruik maken van de door deze entiteit verstrekte – levensnoodzakelijke – diensten.<sup>407</sup>

---

<sup>404</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 139.

<sup>405</sup> K. TRONVOLL en O. AADLAND, *o.c.*, 29 – 31; T. LYONS, *l.c.*, (121) 140 - 141.

<sup>406</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 140; F. CAYLA, *l.c.*, (111) 120 - 121.

<sup>407</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 140 - 141.



Al deze elementen (de boycot van de belangrijke oppositiepartijen, de dominante positie van het EPRDF omwille van zijn stevige organisatie en zijn controle op de lokale administratie) verzekerden een overwinning van het EPRDF bij de verkiezingen die uiteindelijk in mei 1995 werden georganiseerd. Het EPRDF en zijn satellietpartijen behaalden dan ook bijna alle zetels in het *House of Peoples' Representatives* en een meerderheid in alle regionale parlementen.<sup>408</sup>

Op dit punt is het belangrijk om even in te gaan op de samenstelling van het EPRDF op het ogenblik van de verkiezingen van 1995. Het EPRDF bestond uit vier constituerende partijen die elk op etnische basis waren georganiseerd: het *Tigray People's Liberation Front (TPLF)*, het *Amhara National Democratic Movement (ANDM)*, het *Oromo People's Democratic Organisation (OPDO)* en het *South Ethiopian Peoples's Democratic Front (SEPDF)*. Van de eerste drie partijen werd al gezegd dat zij opgericht werden voor respectievelijk de Tigray, Amhara en Oromo bevolkingsgroepen. Het SEPDF was een partij die was opgericht voor de verschillende volkeren die samenleefden in de etnisch bijzonder diverse Zuidelijke deelstaat (opgericht in 1992, zie sectie 5.2). Aldus vormde het SEPDF op zijn beurt een coalitie van meer dan twintig op etnische basis georganiseerde partijen. Deze vier EPRDF partijen behaalden in hun respectieve regio (Tigray, Amhara, Oromia en de Zuidelijke deelstaat) quasi alle zetels zowel voor het federale als voor de regionale parlementen.<sup>409</sup> In de vier regio's waren er ook nauwelijks alternatieven voor het EPRDF. Het TPLF had in Tigray sowieso geen concurrentie, maar het is moeilijk denkbaar dat het ANDM en het OPDO hetzelfde resultaat zouden hebben behaald indien het AAPO en het OLF aan de verkiezingen hadden geparticipeerd.

In de meer perifere deelstaten Somalia, Afar, Gambella en Benishangul/Gumuz behaalde het EPRDF eveneens een overwinning, al was er daar meer electorale competitie. Het EPRDF beschikte er niet over een rechtstreekse controle via een constituerende partij en traditionele leiders speelden er nog vaak een belangrijke politieke rol.<sup>410</sup> Het moet opgemerkt worden dat de competitie beperkt bleef tot de verkiezingen voor de regionale parlementen. De meeste partijen betoonden weinig interesse voor het federale parlement en ondersteunden het nationale programma van het EPRDF.<sup>411</sup>

De verkiezingen voor de federale en regionale parlementen op basis van de nieuwe grondwet betekenden de laatste fase van de overgangsperiode. De nieuwe grondwet trad in werking op 21 augustus 1995 en op dezelfde dag werd de oprichting van de *Federal Democratic Republic of Ethiopia* afgekondigd. De volgende stap was de samenstelling en verkiezing van een nieuwe federale regering en president die de bevoegdheden van de overgangsregering moesten overnemen. Overeenkomstig de grondwet werd de nieuwe regering gevormd door de politieke partij of de coalitie van politieke partijen die een meerderheid had in het *House of Peoples' Representatives*. De president werd verkozen door een gezamenlijke vergadering van het *House of Peoples' Representatives* en het *House of the Federation* met een tweederdemeerderheid. De bijna absolute EPRDF

<sup>408</sup> K. TRONVOLL en O. AADLAND, *o.c.*, 15.

<sup>409</sup> Voor een gedetailleerd overzicht per regio, zie: T. LYONS, *l.c.*, (121) 133 - 138.

<sup>410</sup> F. CAYLA, *l.c.*, (111) 119.

<sup>411</sup> K. TRONVOLL en O. AALAND, *o.c.*, 11.

controle over het parlement had tot gevolg dat zowel de nieuwe regering als de president uit EPRDF rangen werden gekozen. Er trad wel een verschuiving van politiek personeel op. Meles Zenawi, de president uit de overgangperiode, droeg het presidentschap over aan Dr. Negasso Gidada (OPDO) en werd de nieuwe premier. De voormalige premier, Tamrat Layne (ANDM), werd vice-premier en minister van defensie. De overdracht van het presidentschap door Meles, de voorzitter van het EPRDF en het TPLF, had alles te maken met de invulling van het presidentschap door de nieuwe grondwet. Tegenover het Overgangshandvest was er in de nieuwe grondwet namelijk een duidelijke machtsverschuiving van de president naar de eerste minister tot stand gekomen. De respectieve bevoegdheden gekoppeld aan deze ambten zullen bij de bespreking van de grondwettelijke bepalingen gedetailleerd aan bod komen. Toch kan hier reeds opgemerkt worden dat het presidentschap een voornamelijk ceremoniële invulling kreeg en dat de eerste minister de machtigste figuur werd binnen het nieuwe constitutionele bestel.

Tevens bleek dat bij de samenstelling van de nieuwe regering, het etnische uitgangspunt getrouw, naar een vertegenwoordiging van verschillende bevolkingsgroepen werd gestreefd. Naast de eerste minister uit Tigray waren er zeventien ministers. Slechts één hiervan, de minister van buitenlandse zaken, was Tigrayer. Daarnaast waren er vier Amhara, vier Oromo, twee Gurage, één Afar, één Hadyia, één Harari, één Kembata, één Somali en één Wolayita.<sup>412</sup> De etnische diversiteit ging uiteraard niet gepaard met een politieke diversiteit van de nieuwe regering die, zoals hierboven aangegeven, volledig werd gecontroleerd door het EPRDF.

Deze EPRDF controle leek echter *prima facie* niet gepaard te gaan met een TPLF controle. Naast de eerste minister was enkel de minister van buitenlandse zaken, Seyoum Mesfin, lid van het TPLF. Betekende dit dan dat de kritiek op de dominante positie van het TPLF ongegrond was en dat het EPRDF werkelijk was uitgegroeid tot een coalitie van gelijke partners? Volgens verschillende auteurs gaf de samenstelling van de regering een op zijn minst onvolledig beeld van de werkelijke machtsverhoudingen. Zij wezen erop dat de controle van het TPLF over het regeringswerk groot bleef door het plaatsen van Tigrayers op belangrijke posities net onder het ministeriële niveau.<sup>413</sup> Recente politieke ontwikkelingen lijken te wijzen op een verminderde machtspositie van het TPLF, maar hierover meer in de volgende sectie.

Met hun strategie van niet-participatie pogen de oppositiepartijen de democratische legitimiteit van het EPRDF aan te tasten. Hierdoor ontstaan er inderdaad twijfels of de enorme verkiezingsoverwinningen van het EPRDF een realistische reflectie zijn van de steun die de partij geniet bij de bevolking. Tegelijkertijd ondergraven de oppositiepartijen echter hun eigen legitimiteit en dragen zij bij tot een versterking van de machtspositie van het EPRDF. De oppositiepartijen kunnen dan wel pretenderen brede maatschappelijke lagen te vertegenwoordigen, het bewijs daarvan is vooralsnog niet geleverd.<sup>414</sup> Het lijdt

---

<sup>412</sup> The Indian Ocean Newsletter, n° 683, 2 september 1995.

<sup>413</sup> P. GILKES, *Ethiopia Perspectives of Conflict 1991-1999*, 1999, ongepubliceerd; K. TRONVOLL en O. AALAND, *o.c.*, 25.

<sup>414</sup> Deze situatie is grondig gewijzigd door de verkiezingen van mei 2005. Vooral in de steden toonden de oppositiepartijen aan over een ruim kiespubliek te beschikken. Zie hiervoor sectie 5.8

weinig twijfel dat het EPRDF zich heeft bezondigd aan tal van zaken waarvan het door de oppositie wordt beschuldigd – dit wordt ondersteund door internationale waarnemers – maar anderzijds moet opgemerkt worden dat de oppositie weinig bereidheid heeft getoond om de door het EPRDF opgeworpen hinderpalen te overwinnen en constructieve oplossingen voor te stellen.<sup>415</sup> Eén auteur merkt op dat de oppositiepartijen “*pursued a strategy of demanding changes in an all-or-nothing package*”.<sup>416</sup>

### **5.7. De verkiezingen van 2000 en verdere politieke evolutie**

In overeenstemming met de grondwettelijke bepalingen die voorzien dat de leden van het *House of Peoples' Representatives* verkozen worden voor een termijn van vijf jaar, werden de volgende federale en regionale verkiezingen georganiseerd in mei 2000. Hoewel de oppositiepartijen de gekende klachten formuleerden over EPRDF intimidatie en obstructie, namen zij deze keer wel deel aan de verkiezingen. Hierbij kan opgemerkt worden dat sommige oppositiepartijen eigenlijk niet veel keuze hadden; een boycot van de verkiezingen zou tot het verlies van hun rechtspersoonlijkheid hebben geleid. Dit volgt uit artikel 22 van *Proclamation No. 46/1993: “The Political Parties Registration Proclamation”* van 15 april 1993. Dat artikel stipuleert: “*A political party can operate as a political party upon registration by the Office of Registration and receipt of a certificate of legal personality in accordance with this Proclamation*”. Artikel 38 (2) van dezelfde *Proclamation* bepaalt echter dat “*where a ...political party, after attaining legal personality, fails to take part in two country-wide elections, its registration shall be cancelled and shall lose legal personality*”. De oppositiepartijen namen niet alleen deel, maar slaagden er ook effectief in om vertegenwoordigers naar het federale en sommige regionale parlementen te sturen. Ook in de nieuw samengestelde parlementen was de vertegenwoordiging van de oppositie echter uitermate beperkt. In het federale *House of Peoples' Representatives* bleef meer dan 90% van de zetels in handen van het EPRDF en EPRDF satellietpartijen.<sup>417</sup> Deze verkiezingen bevestigden dus de dominantie van het EPRDF op het federale niveau.

### **Schema EPRDF controle over regionale overheden na de verkiezingen van 2000**

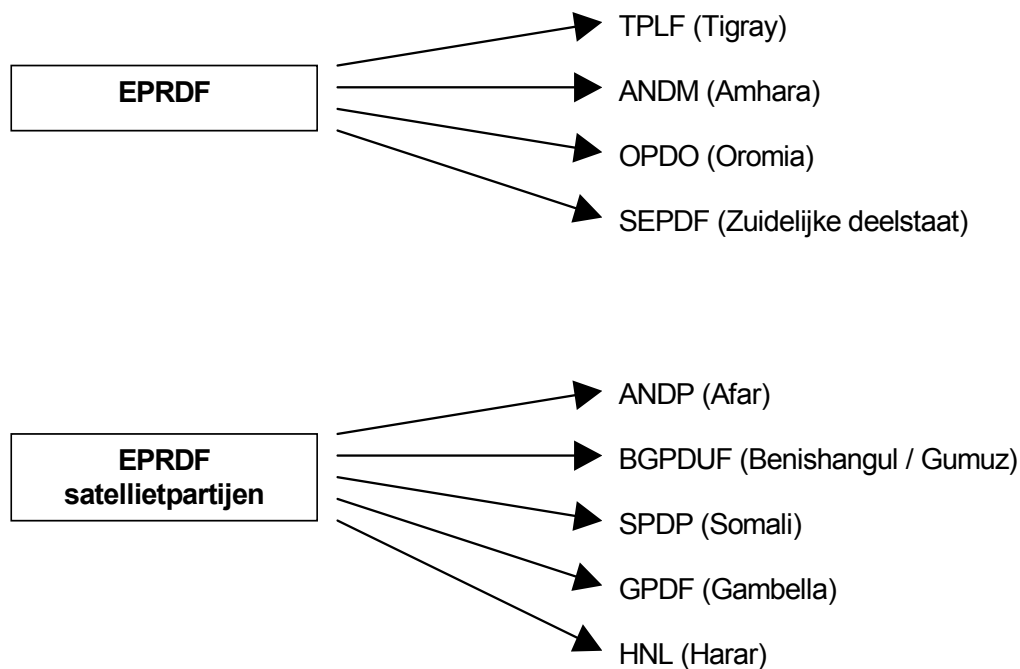
Zie volgende pagina

---

<sup>415</sup> S. FULLERTON JOIREMAN, *l.c.*, (387) 401.

<sup>416</sup> T. LYONS, *l.c.*, (121) 139.

<sup>417</sup> “Ethiopia-Statistical Survey” in *Africa South of the Sahara 2004*, London/New York, Europa Publications, 2003, (419) 426.



De verkiezingen van 2000 bevestigden tevens de consolidatie van de rechtstreekse of onrechtstreekse EPRDF controle over alle regionale parlementen (zie schema *supra*). Tijdens de verkiezingen van 2000 bestond het EPRDF uit vier op etnische basis georganiseerde partijen: het *Tigray People's Liberation Front* (**TPLF**), het *Amhara National Democratic Movement* (**ANDM**), het *Oromo People's Democratic Organisation* (**OPDO**) en het *South Ethiopian Peoples' Democratic Front* (**SEPDF**). Doorheen deze constituerende partijen slaagde het EPRDF (waarbinnen het TPLF nog altijd de machtigste partij was) erin om een stevige controle uit te oefenen op vier deelstaten van de federatie. In Tigray won het TPLF alle 152 zetels in het regionale parlement, het ANDM won 286 van de 294 zetels in het Amhara parlement en het OPDO 535 van de 537 zetels in het Oromia parlement.<sup>418</sup> In de Zuidelijke deelstaat wonnen de oppositiepartijen een iets groter aantal zetels en in augustus 2003 beschikten zij over 23 van de 346 zetels in de eerste kamer van het Zuidelijke parlement.<sup>419</sup> In de andere vijf deelstaten van de federatie heeft het EPRDF geen dergelijke rechtstreekse controle over de regionale parlementen. Het EPRDF oefent wel een onrechtstreekse controle uit via zijn satellietpartijen. Dergelijke partijen die nauw verbonden zijn met het EPRDF bestaan in elk van de vijf regio's en de

<sup>418</sup> Data ter beschikking gesteld door de *National Electoral Board*.

<sup>419</sup> Informatie meegedeeld aan de auteur door het Zuidelijke parlement.

verkiezingen van 2000 resulteerden in de duidelijke dominantie van deze partijen binnen hun respectieve regio's.<sup>420</sup>

Hoewel de verkiezingen van 2000 de EPRDF hegemonie bevestigden, illustreerden de politieke ontwikkelingen van 2001 dat die machtspositie misschien toch niet zo onwankelbaar was. In 2001 werd het duidelijk dat de grootste dreiging voor het EPRDF niet uitging van de oppositie maar van interne ontwikkelingen binnen het front zelf.

De cruciale gebeurtenis in de recente politieke geschiedenis van Ethiopië is de oorlog met Eritrea die begon in mei 1998 en formeel eindigde met de ondertekening van het vredesakkoord van Algiers in december 2000. De achtergronden, oorzaken en het verloop van deze oorlog die aan tienduizenden mensen het leven heeft gekost kunnen in het kader van deze tekst niet worden besproken. De Ethiopisch-Eritrese oorlog wordt hier enkel vermeld omwille van de effecten ervan op de Ethiopische politieke constellatie. Zoals hierna wordt aangetoond zijn deze effecten aanzienlijk geweest en ook vandaag blijft de relatie met Eritrea een belangrijke factor in de Ethiopische politiek. Hoewel de oorlog formeel werd beëindigd eind 2000, is er voor de directe aanleiding van de oorlog, de discussie over de precieze afbakening van de grenzen, immers nog steeds geen oplossing. Beide landen staan op dit punt diametraal tegenover elkaar en tot op heden zijn de diplomatieke relaties tussen Ethiopië en Eritrea niet hersteld. De oorlog met Eritrea ligt daarenboven aan de basis van de Ethiopische politieke crisis van 2001 die tot belangrijke machtsverschuivingen heeft geleid.<sup>421</sup> Zoals opgemerkt in de vorige sectie, was er tot 2001 een quasi unanieme perceptie dat de ultieme macht in de Ethiopische staat lag bij het TPLF. De EPRDF coalitie die niet alleen de federale regering, maar ook – rechtstreeks of onrechtstreeks – de regionale overheden controleerde werd gezien als een instrument tot machtsbehoud van het TPLF. Het TPLF onderscheidde zich in ieder geval van de andere EPRDF leden door zijn stabiliteit, stevige leiding en organisatie, maar vooral door zijn populariteit in Tigray. Het ontbreken van een dergelijke maatschappelijke legitimiteit was een groot probleem voor de drie andere partijen die door belangrijke segmenten van de volkeren, die zij verondersteld werden te vertegenwoordigen, gekwalificeerd en veroordeeld werden als TPLF vehikels.<sup>422</sup> Begin 2001 ontstond echter een ernstig conflict binnen het Centraal Comité (hoogste leiderschap) van het TPLF. Twaalf van de dertig leden van het Centraal Comité bekritiseerden het beleid van Meles Zenawi die, naast eerste minister, ook voorzitter is van het EPRDF en TPLF. Onder de dissidenten waren machtige figuren zoals de TPLF vice-voorzitter en de president van Tigray.<sup>423</sup> J. Young en Medhane

---

<sup>420</sup> De *Afar National Democratic party* (ANDP) won 84 van de 87 zetels in het parlement van de Afar regio; het *Benishangul/Gumuz Peoples' Democratic Unity Front* (BGPDUF) won 71 van de 80 zetels in het Benishangul/Gumuz parlement en het *Gambella Peoples Democratic Front* (GPDF) won 40 van de 53 zetels in het regionale parlement van Gambella. Precieze cijfers konden niet verkregen worden voor de Somali en Harar deelstaten, maar er is geen twijfel dat deze regio's gedomineerd worden door respectievelijk het *Somali Peoples Democratic Party* (SPDP) en de *Harari National League* (HNL).

<sup>421</sup> MEDHANE TADESSE en J. YOUNG, "TPLF: Reform or Decline?", *Review of African Political Economy* 2003, No. 97, (389) 390.

<sup>422</sup> Dit was (en is) vooral een probleem voor het OPDO in Oromia.

<sup>423</sup> KINFE ABRAHAM, *o.c.*, 551 - 552.

Tadesse wijzen op de centrale positie van de Ethiopisch-Eritrese oorlog in dit interne dispuut.<sup>424</sup> De dissidenten binnen het Centraal Comité waren voorstander van een radicale aanpak van het Eritrese probleem; een aanpak die een totale vernietiging van het Eritrese regime inhield. Meles Zenawi daarentegen was meer geneigd tot een onderhandelde oplossing van het conflict.<sup>425</sup> Andere elementen in het dispuut hadden betrekking op ideologische aspecten alsook op de toekomstige positie van het TPLF binnen de federatie. Voor Meles Zenawi was het duidelijk dat het overleven van het regime afhankelijk was van een vermindering van de TPLF dominantie in de federale en regionale overheden ten voordele van een grotere participatie van de andere etnische groepen. De afbouw van de Tigray dominantie was echter niet naar de zin van de *hardliners* binnen het TPLF die niet bereid waren tot machtsdeling.<sup>426</sup> Uiteindelijk werd het pleit gewonnen door Meles en zijn aanhangers. De TPLF dissidenten werden uit het Centraal Comité gestoten en verloren hun overheidsfuncties. Hoewel Meles dus als overwinnaar uit de TPLF machtsstrijd is gekomen, leidt het weinig twijfel dat de machtsbasis van het TPLF hierdoor kleiner is geworden. Vele dissidenten waren immers niet alleen machtig binnen de partij en overheid, maar genoten als helden van de bevrijdingsstrijd ook een grote populariteit in Tigray. Commentatoren merken dan ook op dat het TPLF na de split niet langer op de unanieme steun binnen Tigray kan rekenen. Hierdoor lijkt ook de positie van het TPLF binnen het EPRDF verzwakt.<sup>427</sup> Dit gaat evenwel niet gepaard met een vermindering van de machtspositie van premier Meles. Integendeel, vandaag is Meles zonder meer de machtigste persoon in Ethiopië.

Door de uitsluiting van belangrijke TPLF leiders wordt Meles de absolute – zij het niet onbetwiste – TPLF leider. Daarnaast slaagt Meles erin om het wegvallen van een deel van zijn TPLF achterban te compenseren door de steun van de andere EPRDF partijen. Vooral het ANDM heeft sinds de aanvang van het interne TPLF dispuut de kant van Meles gekozen. Binnen de andere partijen, het OPDO en het SEPDF, was er aanvankelijk minder enthousiasme voor Meles. Pas na grondige interne “zuiveringen” in de loop van 2001 (“zuiveringen” die onder meer het ontslag van de presidenten van Oromia en de Zuidelijke deelstaat inhielden) schaarden ook deze partijen zich achter de premier. De verminderde machtspositie van het TPLF lijkt aldus gepaard te gaan met een belangrijker rol voor de andere EPRDF partijen<sup>428</sup>, en dan vooral voor het ANDM.<sup>429</sup> Deze situatie heeft tot gevolg dat Meles Zenawi zich steeds sterker profileert als nationale Ethiopische leider, eerder dan

<sup>424</sup> MEDHANE TADESSE en J. YOUNG, *l.c.*, (389) 390.

<sup>425</sup> S. VAUGHAN en K. TRONVOLL, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, Sida Studies, 2003, 121.

<sup>426</sup> R. WIREN “Grave crise politique au sein du Front tigréen », *lesnouvelles.org*, <http://www.lesnouvelles.org/>, 22 maart 2001.

<sup>427</sup> S. VAUGHAN en K. TRONVOLL, *o.c.*, 122.

<sup>428</sup> *Africa Confidential*, Vol 42, No. 9, 4 mei 2001.

<sup>429</sup> Volgens een recent bericht van de Indian Ocean Newsletter zou Meles in toenemende mate steunen op en aandacht hebben voor het ANDM; *The Indian Ocean Newsletter*, n° 1109, 6 november 2004.

als leider uit Tigray.<sup>430</sup> Dit kan belangrijke gevolgen hebben voor de organisatie van het EPRDF en hierdoor ook voor de organisatie van de staat.

In de loop van 2003 leken een aantal ontwikkelingen te wijzen op een concretisering van die gevolgen. In 2003 waren er sterke indicaties dat het EPRDF grondig zou worden hervormd om uitdrukking te geven aan de hierboven geschetste nieuwe politieke situatie. Hoewel de precieze inhoud van die hervorming onduidelijk bleef, was het de verwachting dat het EPRDF zou worden omgevormd van een coalitie van vier op etnische basis georganiseerde partijen tot een nationale, multi-etnische partij met 4 regionale afdelingen.<sup>431</sup> Deze verwachting werd ondersteund door de hervorming van het SEPDM in de Zuidelijke deelstaat. In september 2003 smolten de 20 op etnische basis georganiseerde partijen van het SEPDM samen tot één nieuwe politieke partij: het ***South Ethiopian Peoples' Democratic Movement*** (SEPDM).<sup>432</sup> Het hervormingsproces binnen het EPRDF leek erop te wijzen dat de Ethiopische machthebbers probeerden het belang van etniciteit in de politieke organisatie te verminderen en op deze wijze de nationale, Ethiopische gevoelens te versterken. Er moet echter worden opgemerkt dat op het ogenblik van het schrijven van deze tekst zich geen verdere evoluties met betrekking tot dit hervormingsproces hebben voorgedaan.

## **5.8. Postscriptum: de verkiezingen van mei 2005**

Zoals aangekondigd in de inleiding, wordt er in dit onderzoek naar gestreefd de grondwettelijke bepalingen inzake het Ethiopische federalisme te analyseren en te evalueren in hun reële politieke context. Hierdoor is het mogelijk een inzicht te bieden in de werkelijke impact en werking van de constitutionele mechanismen en instellingen. Daar de politieke context een bij uitstek variabele factor is, wordt de onderzoeker geconfronteerd met de noodzaak de gebruikte context af te ronden op een bepaald tijdstip. In het voorliggend onderzoek werd ervoor gekozen de grondwettelijke bepalingen te situeren binnen de politieke constellatie van voor de verkiezingen van mei 2005. Zoals uit de voorgaande secties blijkt, werd het politieke toneel voor de verkiezingen van mei 2005 overweldigend gedomineerd door het EPRDF zowel op het federale als op het regionale niveau. Het EPRDF beschikte rechtstreeks of onrechtstreeks over ongeveer 90% van de zetels in het federale parlement en in alle regionale parlementen. De verkiezingen van mei 2005 hebben dit politieke landschap grondig gewijzigd in die zin dat er vandaag een veel belangrijker rol toekomt aan de oppositiepartijen. Het is op het ogenblik van schrijven echter te vroeg om deze nieuwe politieke situatie bij de analyse en evaluatie van de constitutionele bepalingen te betrekken. Bijna één jaar na de verkiezingen is het nog steeds niet duidelijk welke repercussies die nieuwe politieke situatie heeft voor de machtsverhoudingen tussen het EPRDF en de oppositie enerzijds en voor de interne machtsverhoudingen binnen het EPRDF anderzijds. Het is dan ook onmogelijk de impact

<sup>430</sup> Africa Confidential, Vol 42, No. 9, 4 mei 2001; MEDHANE TADESSE en J. YOUNG, *l.c.*, (389) 399 - 400.

<sup>431</sup> The Indian Ocean Newsletter, n° 1045 (7 juni 2003) en n° 1047 (21 juni 2003).

<sup>432</sup> Walta Information Center, 16 september 2003.

ervan op de constitutionele mechanismen en instellingen te evalueren. Een poging daartoe zou dan ook niet meer dan een speculatieve waarde hebben. Wat wel al kan gezegd worden is dat de verkiezingen van mei 2005 ongetwijfeld een scharniermoment vormen in de Ethiopische politieke geschiedenis. Een terugkeer naar de toestand van voor 2005 is niet meer mogelijk. Het is dan ook aangewezen om het overzicht van de Ethiopische politieke evolutie af te sluiten met een bespreking van de voorbereidingen, het verloop en de nasleep van de mei 2005 verkiezingen.

Al in de zomer van 2003 was de Ethiopische oppositie bezig met het voorbereiden van een strategie voor de komende federale en regionale verkiezingen van mei 2005. Op een bijeenkomst in de Verenigde Staten in juli en augustus 2003 beslisten 15 oppositiepartijen om een coalitie te vormen teneinde verenigd naar de Ethiopische kiezer te stappen. Het resultaat van deze coalitievorming, de *United Ethiopian Democratic Forces* (UEDF), verenigde de belangrijkste oppositiepartijen zoals het EDUP<sup>433</sup> en het AEUP<sup>434</sup> (beide partijen hebben hun oorsprong in het hierboven vermelde AAPO), het SEPDC<sup>435</sup>, het ONC<sup>436</sup> en de oude bekenden EPRP en MAESON (zie hoofdstuk vier). Opvallend aan deze coalitie was, naast het groot aantal vertegenwoordigde partijen, de enorme heterogeniteit tussen de partijen inzake politieke doelstellingen. Partijen zoals het EDUP en het AEUP hebben hun wortels in het Ethiopische nationalisme dat vooral bij vele Amhara populair is. Beide partijen zijn dan ook tegenstanders van het etnisch federalisme zoals het door het EPRDF is uitgewerkt. Aan de andere kant zijn er partijen zoals het SEPDC en het ONC die voorstander zijn van het etnisch federalisme, maar die protesteren tegen de wijze waarop dit door het EPRDF (niet) wordt uitgevoerd. Het enige unificerende element binnen het UEDF leek het verzet tegen het EPRDF. Het kwam dan ook niet als een verrassing dat het EDUP en het AEUP in de loop van 2004 het UEDF verlieten. In september 2004 richtten een aantal prominente personen, zoals de bekende econoom Dr. Berhanu Nega en de voormalige voorzitter van de *Ethiopian Human Rights Council*, Professor Mesfin Woldemariam, een nieuwe partij op onder de naam *Rainbow Ethiopia: Movement for Democracy and Social Justice*. In oktober 2004 vormde *Rainbow* samen met het EDUP, het AEUP en een kleinere partij (de *Ethiopian Democratic League*) een nieuwe coalitie: de *Coalition for Unity and Democracy* (of CUD).<sup>437</sup> Aan de vooravond van de mei 2005 verkiezingen bestonden aldus twee belangrijke oppositieblokken: het UEDF en het CUD. Uit het voorgaande bleek al dat beide bewegingen een verschillende houding hadden tegenover het etnisch federalisme. Het UEDF stond voornamelijk positief tegenover het etnisch federalisme, maar protesteerde tegen de – volgens het UEDF – gebrekkige uitvoering ervan door het EPRDF bewind. Het CUD daarentegen was een tegenstander van het etnisch federalisme, echter zonder daarom een unitaire Ethiopische

---

<sup>433</sup> *Ethiopian Democratic Unity Party*.

<sup>434</sup> *All Ethiopia Unity Party*.

<sup>435</sup> *Southern Ethiopian Peoples Democratic Coalition*: een coalitie van verschillende op etnische basis georganiseerde partijtjes.

<sup>436</sup> *Oromo National Congress*.

<sup>437</sup> P.GILKES, "Ethiopia-Recent History" in *Africa South of the Sahara 2006*, London/New York, Routledge, 2005, (447) 452.



staat voor te staan. Volgens de voorzitter van het CUD, Hailu Shawel, was ook zijn beweging voorstander van federalisme, alleen de etnische basis ervan werd gecontesteerd. Het CUD was dan ook gekant tegen het fameuze artikel 39 van de grondwet.<sup>438</sup> Het CUD werd hierin uiteraard niet gesteund door het UEDF waarvan de belangrijkste partijen artikel 39 beschouwden als een wapen tegen de terugkeer van de Amhara dominantie.<sup>439</sup> Het is dan ook weinig waarschijnlijk dat een wijziging van artikel 39 op een legale wijze kan worden doorgevoerd. Conform artikel 105 van de grondwet kan artikel 39 alleen gewijzigd worden indien alle regionale parlementen daarmee akkoord gaan en indien hiervoor een tweederde meerderheid kan worden bereikt, zowel in de eerste als in de tweede kamer van het federale parlement. Dat het CUD in staat is om in de toekomst dergelijke meerderheden te behalen is, gelet op de verkiezingsresultaten van mei 2005, onrealistisch.

Niet alleen de oppositiepartijen, maar ook het regerende EPRDF gaf blijk van de ambitie om in mei 2005 competitieve verkiezingen te houden. Het EPRDF verklaarde alles in het werk te zullen stellen om de verkiezingen in een vrije en eerlijke sfeer te laten doorgaan. Critici van het EPRDF stellen dat dit engagement van de partij enkel was ingegeven door de wens buitenlandse donoren tevreden te houden. Het EPRDF en haar voorzitter, Meles Zenawi, beseften dat de geloofwaardigheid van de vanaf de aanvang van de overgangperiode gebruikte retoriek over democratie en mensenrechten vrije en eerlijke verkiezingen noodzakelijk maakte. Bepaalde critici merken daarbij op dat Meles de organisatie van faire verkiezingen alleen toeliet omdat hij ervan overtuigd was deze verkiezingen zonder enig probleem te winnen<sup>440</sup>. Wat de achterliggende gedachte ook moge geweest zijn, het EPRDF hield woord en creëerde in de aanloop naar de verkiezingen een positieve sfeer. De oppositiepartijen kregen de ruimte om in de staatsmedia, zowel radio als televisie, campagne te voeren. Internationale organisaties (zoals de Europese Unie en het Carter Center) werden door de overheid als verkiezingswaarnemer uitgenodigd. Belangrijke EPRDF functionarissen toonden zich bereid te participeren aan debatten over fundamentele maatschappelijke thema's met oppositieleiders. De oppositie kreeg bovendien de kans om grote verkiezingsrally's te organiseren, zoals de massale oppositiebijeenkomst (meer dan één miljoen deelnemers) in Addis Abeba, één week voor de verkiezingen. Natuurlijk waren er ook de berichten over allerlei onregelmatigheden zoals geweld tegen en intimidatie van oppositieaanhangers (vooral het traditionele machtsmisbruik door sommige *Kebele*)<sup>441</sup>, maar zelfs de oppositie erkende dat deze misbruiken geen onoverkomelijke hinderpaal vormden bij het voeren van de campagne.<sup>442</sup> Belangrijk voor dit onderzoek is wel nog te vermelden dat de etnische problematiek een belangrijk thema was in de campagnes, zeker naar het einde toe van de

<sup>438</sup> *Ethiopian Reporter*, april 2005.

<sup>439</sup> *Africa Confidential*, Vol. 46, No 11, 27 mei 2005.

<sup>440</sup> R. LEFORT, "Zenawi a-t-il perdu son pari?", *Jeune Afrique/L'intelligent* No. 2316, 29 mei - 4 juni 2005; C. CLAPHAM, *Comments on the Ethiopian Crisis*, gepubliceerd op Ethiomedia : <http://www.ethiomedia.com/>

<sup>441</sup> *European Union Election Observation Mission, Ethiopia 2005, Preliminary Statement*, 17 mei 2005.

<sup>442</sup> *CUD statement to European Parliament*, 8 juli 2005, gepubliceerd op Ethiomedia.

verkiezingsstrijd. EPRDF en oppositie beschuldigden elkaar van het aanzetten tot etnische conflicten. Het EPRDF vergeleek een gedeelte van de oppositie, wat betreft hun houding tegenover de Tigrayers, met de Ruandese Interahamwe milities.<sup>443</sup> Hoewel dergelijke uitspraken evident niet bevorderlijk waren voor de etnische harmonie, ging de oppositie zelf ook niet vrijuit. Bepaalde CUD politici bezondigden zich immers effectief aan hatelijke retoriek tegenover de Tigrayers.<sup>444</sup> Globaal werd de preverkiezingsperiode echter positief geëvalueerd. Zo verklaarde het *Carter Center* dat “*The pre-election campaign period provided sufficient conditions for a credible and competitive electoral process*”.<sup>445</sup>

Dit positieve klimaat deed de hoop ontstaan dat de verkiezingen van mei 2005 de definitieve ontluiting van de democratie in Ethiopië zouden betekenen. De verkiezingen zelf, die doorgingen op 15 mei 2005, waren eveneens doordrongen van de positieve sfeer die de preverkiezingsperiode had gekenmerkt. De hoge opkomst toonde aan dat de kiezer echt geloofde in de competitiviteit van de verkiezingen, die aldus een waardevolle democratische oefening vormden. Verder verliepen de verkiezingen gedisciplineerd en zonder noemenswaardige incidenten. Vrijwel onmiddellijk na de verkiezingen degenereerde die positieve situatie echter razendsnel.

De datum voor de bekendmaking van de resultaten door de NEB<sup>446</sup> (de *National Election Board*) was vastgelegd op 8 juni 2005, maar op basis van de eerste resultaten eisten zowel het EPRDF als de oppositie reeds voor deze datum de overwinning op. Weinigen hadden verwacht dat de verkiezingen de oppositie in een situatie zouden brengen waarin zij de verkiezingsoverwinning konden opeisen. In de maanden voor de verkiezingen waren de meeste waarnemers ervan overtuigd dat de verkiezingen uiteindelijk weinig zouden veranderen aan de machtspositie van het EPRDF. Het EPRDF zou zijn meerderheid in de verschillende parlementen behouden en dus ook zonder problemen de verschillende regeringen vormen. Zoals hierboven al vermeld, stelden sommige commentatoren dat ook het EPRDF deze overtuiging deelde. Wel werd aangenomen dat de oppositie goed zou scoren in de steden, en dan in het bijzonder in Addis Abeba. Deze overtuiging werd versterkt door de massale opkomst voor de oppositiepartij in Addis Abeba één week voor de verkiezingen. Wat weinigen echter hadden verwacht, was dat de eerste resultaten een eclatante overwinning van de oppositie (meer specifiek het CUD) in Addis Abeba lieten zien. De resultaten toonden dat het CUD alle 23 zetels van Addis Abeba in het federale *House of Peoples' Representatives* had gewonnen en dat het EPRDF ook in de raad van Addis Abeba slechts één zetel (van de 138) had gewonnen. Alle andere zetels waren eveneens naar het CUD gegaan. Uiteraard een barslecht resultaat voor het EPRDF, te meer daar verschillende belangrijke EPRDF functionarissen (waaronder verschillende federale ministers en de populair geachte burgemeester van Addis Abeba) kandidaat waren in de

---

<sup>443</sup> R. LEFORT, *l.c.*

<sup>444</sup> Africa Confidential, Vol. 46, No 11, 27 mei 2005.

<sup>445</sup> *Final Statement on the Carter Center Observation of the Ethiopia 2005 National Elections*, 15 september 2005.

<sup>446</sup> De grondwet (artikel 102) duidt de *National Election Board* aan als de instelling verantwoordelijk voor het organiseren van verkiezingen.

hoofdstad. De schitterende resultaten voor zijn beweging, brachten de voorzitter van het CUD in verlegenheid. Deze had immers onmiddellijk na de verkiezingen verklaard de resultaten in Addis Abeba niet te erkennen omwille van het frauduleuze karakter ervan. Een reactie die jammer genoeg meteen de toon zette voor het verdere verloop van de post-verkiezingsperiode. Ook buiten Addis Abeba toonden de voorlopige resultaten een goede prestatie voor de oppositie, zowel voor het CUD als voor het UEDF. Het EPRDF erkende onmiddellijk zijn verlies in Addis Abeba en toonde zich bereid om de macht in de hoofdstad over te dragen aan de overwinnaar.<sup>447</sup> Het EPRDF voegde daar echter wel meteen aan toe, vooraleer enig resultaat officieel door de NEB was bekendgemaakt, globaal de meerderheid te hebben behaald, zowel in het *House of Peoples' Representatives* als in alle regionale parlementen.<sup>448</sup> Dit werd hevig gecontesteerd door de oppositie. In een verklaring stelde het CUD zelfs dat het EPRDF onmogelijk meer dan één vierde van de zetels in de eerste kamer van het parlement kon hebben behaald. De coalitie stelde zelf de meerderheid in de eerste kamer te hebben behaald, waardoor zij het grondwettelijke recht had de nieuwe federale regering te vormen.<sup>449</sup> De oppositie beschuldigde het EPRDF dan ook van massale verkiezingsfraude. Het EPRDF van zijn kant stelde dat deze reactie van de oppositie (en dan vooral van het CUD) de uiting was van een vooraf vastgelegde strategie om de legitimiteit van de verkiezingen te ondermijnen. Hierdoor probeerde de oppositie, aldus het EPRDF, de omstandigheden te creëren voor een omverwerping van het EPRDF regime, naar het voorbeeld van wat was gebeurd in Oekraïne en Georgië.<sup>450</sup> De voortvarende uitspraken van Hailu Shawel, de voorzitter van het CUD, over het frauduleuze karakter van de verkiezingen in Addis Abeba, leverden uiteraard ammunities voor deze stelling van het EPRDF.

De overwinningsverklaring van het EPRDF, vooraleer de NEB enig resultaat had openbaar gemaakt, was natuurlijk niet bevorderlijk voor het vertrouwen van de oppositie (en van de bevolking in het algemeen) in een correcte telling van de stemmen.<sup>451</sup> Niettemin toonde de oppositie in de eerste dagen na de verkiezingen een weinig constructieve houding. Het EPRDF had de omstandigheden voor relatief vrije en eerlijke verkiezingen gecreëerd en erkende ook onmiddellijk zijn complete nederlaag in Addis Abeba, twee zaken die voor EPRDF leden en militanten niet noodzakelijk evident waren. De oppositie van haar kant beschuldigde het EPRDF van massale verkiezingsfraude en eiste de overwinning op. Die overwinningsclaim werd echter niet ondersteund door internationale waarnemers. Zo stelde het *Carter Center* dat “*the majority of the constituency results based on the May 15 polling (die een overwinning voor het EPRDF laten zien) and tabulation are credible and reflect competitive conditions*”.<sup>452</sup> De wederzijdse beschuldigingen leidden tot groeiende spanningen. Begin juni mondten protesten over de verkiezingsresultaten uit in geweld tussen

<sup>447</sup> *Press Release on the Results of the Third National and Regional Election*, Gepubliceerd door Walta Information Center, mei 2005.

<sup>448</sup> *Ibid.*

<sup>449</sup> *Coalition for Unity and Democracy, Press release*, 31 mei 2005.

<sup>450</sup> Rapport van Berhane Gebre Kristos, de Ethiopische ambassadeur in Brussel, voor het Europees Parlement; gepubliceerd op Ethiomedia, 8 juli 2005.

<sup>451</sup> *European Union Election Observation Mission, Ethiopia 2005, Mission Statement*, 24 mei 2005.

<sup>452</sup> *Final Statement on the Carter Center Observation of the Ethiopia 2005 National Elections*, 15 september 2005.

demonstranten en ordetroepen in Addis Abeba waarbij meer dan 30 doden en honderden gewonden vielen. Op 10 juni sloten de twee belangrijkste oppositiepartijen (CUD en UEDF) en het EPRDF een akkoord waarbij een ad hoc mechanisme voor de beslechting van de talrijke kiesgeschillen werd gecreëerd. *Complaints Investigation Panels* (CIPs) kregen de taak de klachten te onderzoeken en uiteindelijk adviseerden zij herverkiezingen in 31 kiesdistricten.<sup>453</sup> Internationale waarnemers oefenden scherpe kritiek uit op het functioneren van dit ad hoc mechanisme. In een verklaring van 25 augustus 2005 stelde de *EU election observation mission* dat het onderzoek van de klachten was gebeurd in een klimaat van geweld en intimidatie gericht tegen de oppositie en haar aanhangers.<sup>454</sup> Dit had, aldus de EU waarnemers, bij het beoordelen van de klachten duidelijk in het voordeel van het EPRDF gespeeld. Deze verklaring lokte de woede uit van premier Meles Zenawi, die in een persoonlijke brief de opmerkingen van de EU met een gedetailleerde toelichting verwierp en weerlegde. De herverkiezingen werden georganiseerd op 21 augustus 2005 en leverden in de meerderheid van de districten een overwinning voor het EPRDF op. Op dezelfde datum werden ook de uitgestelde verkiezingen in de Somali deelstaat georganiseerd, waarbij alle zetels gewonnen werden door het SPDP, de regionale EPRDF satellietpartij. De definitieve verkiezingsresultaten werden dan bekendgemaakt door de NEB op 5 september 2005.

Definitieve resultaten van de mei 2005 verkiezingen: eerste kamer van het parlement<sup>455</sup>

Partij	Aantal zetels
EPRDF (Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front)	327
CUD (Coalition for Unity and Democracy)	109
UEDF (United Ethiopian Democratic Forces)	52
OFDM (Oromo Federalist Democratic Movement) <sup>456</sup>	11
BGPDUF (EPRDF satellietpartij in Benishangul-Gumuz)	8
ANDP (EPRDF satellietpartij in Afar)	8
GPDM (EPRDF satellietpartij in Gambella)	3
HNL (EPRDF satellietpartij in Harar)	1
SPDP (EPRDF satellietpartij in Somali)	23
SMPDUO	1
ANDO	1
Independent	1
Totaal aantal zetels	545

Deze resultaten werden niet aanvaard door de oppositie die zich beraadde over haar verdere strategie. De tijd voor debat raakte echter op, daar begin oktober het nieuwe

<sup>453</sup> T. LYONS, *Ethiopia in 2005: The beginning of a transition?*, Center for Strategic and International Studies, gepubliceerd op Ethiomedia, 24 januari 2006.

<sup>454</sup> *European Union Election Observation Mission Ethiopia 2005, Preliminary Statement on the election appeals' process, the re-run of elections and the Somali region elections*, 25 augustus 2005.

<sup>455</sup> Informatie ter beschikking gesteld door de NEB: <http://www.electionsethiopia.org/>

<sup>456</sup> Een Oromo nationalistische partij die zich situeert in het oppositiekamp.

federale parlement diende samen te komen. De oppositiepartijen moesten nu snel een antwoord geven op de vraag of ze hun zetels in het nieuwe parlement zouden opnemen dan wel of zij, uit protest tegen de verkiezingsfraude, het parlement zouden boycotten. Sommigen gekozenen meenden dat zij het aan hun kiezers waren verplicht om hun zetel op te nemen, anderen (waaronder de voorzitter van het CUD) stelden dat net de participatie aan een frauduleus verkozen parlement een verraad tegenover de kiezer impliceerde. Het UEDF besliste uiteindelijk om de zetels op te nemen. Binnen het CUD haalde de strekking van de voorzitter, Hailu Shawel, evenwel de bovenhand en de coalitie besliste dus om het parlement te boycotten.<sup>457</sup> Het nieuwe parlement kwam bijeen op 10 oktober 2005 en op diezelfde dag koos de eerste kamer, het *House of Peoples' Representatives*, Meles Zenawi tot premier. Op 11 oktober keurde de eerste kamer de benoeming goed van de nieuwe federale ministers.<sup>458</sup> Alle 21 ministers behoorden opnieuw tot een EPRDF of EPRDF gerelateerde partij. Door de beslissing tot boycot verzaakte het CUD aan de mogelijkheid om het EPRDF langs parlementaire weg te bestrijden. Dit was niet van dien aard om de politieke spanningen te verlichten. Begin november 2005 kwam het opnieuw tot geweld tussen overwegend jonge manifestanten en de ordetroepen waarbij meer dan 40 doden vielen.<sup>459</sup> De reactie van de overheid was scherp met een gewelddadige repressie van de protesten en talrijke arrestaties. De leiders van de CUD, waaronder Hailu Shawel, Dr. Berhanu Nega en Professor Mesfin Woldemariam, behoorden tot de arrestanten. Zij werden door de overheid beschuldigd van aanzetten tot geweld en van verraad.<sup>460</sup> Ondanks de officiële boycot van het CUD, hebben de meeste CUD gekozenen ondertussen toch hun zetel in het federale parlement opgenomen. Volgens de laatste gegevens, uit februari 2006, hadden 89 CUD gekozenen dit gedaan.

Door de verkiezingen van mei 2005 is het belang van de oppositiepartijen aanzienlijk toegenomen. De oppositiepartijen beschikken nu over ongeveer één derde van de zetels in het federale *House of Peoples' Representatives*. Ook in de regionale parlementen hebben de verkiezingen voor een versterking van de rol van de oppositiepartijen gezorgd. Toch kan vastgesteld worden dat het EPRDF zowel in het federale parlement als in (op de Amhara regio na) alle regionale parlementen een tweederdemeerderheid behoudt; een meerderheid die het mogelijk maakt om bijna alle beslissingen van de respectieve parlementen te nemen.

---

<sup>457</sup> Africa Confidential, Vol 47, No 4, 17 februari 2006. Het CUD besliste om ook de gewonnen zetels in de raad van Addis Abeba niet op te nemen, ten gevolge waarvan er tot in februari 2006 nog steeds geen nieuw stadsbestuur was geïnstalleerd.

<sup>458</sup> *Ethiopian Reporter*, 15 oktober 2005.

<sup>459</sup> T. LYONS, *Ethiopia in 2005: The beginning of a transition?*, Center for Strategic and International Studies, gepubliceerd op Ethiomedia, 24 januari 2006.

<sup>460</sup> Op het ogenblik van schrijven bevinden zij zich nog steeds in de gevangenis en is het proces tegen hen geopend.

## **Hoofdstuk 6. De etnische heroriëntatie van de Ethiopische staat: een analyse van de federale grondwet**

### **6.1. De constitutionele strategie van staatsopbouw**

In de nieuwe Ethiopische grondwet wordt radicaal gebroken met de strategieën van staatsopbouw die gevolgd werden door het keizerlijke en door het socialistische bewind. Het keizerlijke regime, en dan in het bijzonder Haile Selassie, oordeelde dat een stabiele Ethiopische staat slechts kon worden gerealiseerd door de uitbouw van een gecentraliseerd staatsapparaat gekoppeld aan en ondersteund door een etnische ‘homogeniseringspolitiek’. Tijdens het socialistische regime was er een formele erkenning van de multi-etnische samenstelling van de Ethiopische maatschappij en er werden tevens voorstellen geformuleerd om de scheefgetrokken etnische verhoudingen te remediëren. De culturele onderdrukking van de niet-Amhara groepen moest verholpen worden door de gelijkwaardige behandeling van de geschiedenis, cultuur, taal en religie van elke etnische groep. Aan de Amhara politieke dominantie moest een einde komen door de toekenning van regionale autonomie. Echter, ondanks deze – door het marxisme-leninisme – geïnspireerde retoriek, bleef Ethiopië in realiteit een gecentraliseerde, Amhara gedomineerde staat. Kortom, het socialistische regime zette in wezen de strategie van staatsopbouw uit de imperiale periode verder.

Daartegenover wordt in de nieuwe grondwet van 8 december 1994 ondubbelzinnig gekozen voor een nieuwe en radicaal tegengestelde strategie van staatsopbouw. De Ethiopische staat wordt niet langer gegrondvest op een centralisatiepolitiek gekoppeld aan de negatie van de etnische diversiteit. In de nieuwe grondwet wordt daarentegen gekozen voor een verregaande decentralisatie gebaseerd op een uitdrukkelijke erkenning van de etnische diversiteit. De Ethiopische staat mocht niet langer steunen op de dominantie van één etnische groep, maar moest het resultaat zijn van de vrije samenwerking tussen de gelijkwaardige Ethiopische volkeren. De grondwet vormt hiermee de formele bekroning van de nieuwe strategie die tijdens de overgangsperiode was gevolgd. De erkenning van Ethiopië's multi-etnische bevolkingssamenstelling vormde, zoals hierboven reeds *in extenso* werd aangetoond, het centrale element in de Ethiopische politiek tijdens de overgangsperiode. Een nationale conferentie waaraan verschillende op etnische basis georganiseerde bevrijdingsbewegingen en nieuw opgerichte etnische partijen en partijtjes participeerden nam een Overgangshandvest aan waarin verregaande rechten aan alle Ethiopische volkeren werden toegekend.

Dit Overgangshandvest vormde de basis voor de vorming van een eveneens uit etnische partijen samengestelde overgangsregering. Het overgangsregime gaf snel uitvoering aan de bepalingen van het Overgangshandvest en vormde het gecentraliseerde Ethiopië om tot een gedecentraliseerde staat bestaande uit op etnische basis georganiseerde regio's met ruime bevoegdheden.

Alhoewel de etnische strategie dus gevolgd werd van bij de aanvang van de overgangperiode, werd de nadruk op het etnische element nog groter naarmate het overgangsbewind steeds sterker door het EPRDF werd gecontroleerd. Het EPRDF was, zoals in vorige hoofdstukken reeds herhaaldelijk werd besproken, een - door het TPLF - gecontroleerde coalitiebeweging van vier op etnische basis georganiseerde partijen. De specifieke ontstaansgeschiedenis van het EPRDF, net als machtspolitieke overwegingen, zorgden ervoor dat deze partij bijzondere aandacht had voor de etnische factor in de Ethiopische samenleving. De aandacht voor de etnische diversiteit vormt zelfs zo'n belangrijk onderdeel van de EPRDF ideologie dat de Amerikaanse onderzoeker T. Vestal in dit verband spreekt over het "*credo*" van het EPRDF.<sup>461</sup>

In het vorige hoofdstuk werd gewezen op de dominante positie van het EPRDF binnen de Raad van Afgevaardigden, op zijn invloed binnen de grondwettelijke commissie, zijn controle van de publieke discussies en zijn absoluut overgewicht binnen de grondwetgevende vergadering. Kortom, de grondwet van 8 december 1994 was de resultante van een door het EPRDF gecontroleerd proces. Het is derhalve evident dat deze grondwet vooral de opvattingen van het EPRDF reflecteert. De aandacht voor de etnische diversiteit blijkt dan ook uit alle onderdelen van de grondwet.

Allereerst bevat de grondwet verschillende opvallende bepalingen die een duidelijke illustratie zijn van de wil van de grondwetgever om via de toekenning van verregaande rechten aan alle Ethiopische volkeren een einde te maken aan de dominante positie van één etnische groep.

De grondwetgever beseftte evenwel dat de uitbouw van een efficiënt werkende Ethiopische staat meer vereiste dan een loutere erkenning van de rechten van de verschillende etnische groepen die binnen de grenzen van die staat leefden. De toekenning van gelijke mogelijkheden tot zelfontplooiing aan alle Ethiopische volkeren was een noodzakelijk, doch niet voldoende middel om de fundamenteën te leggen van een vreedzame en stabiele Ethiopische staat. Deze doelstelling kon maar bereikt worden indien de verschillende groepen bereid waren om samen te werken en zich achter zo'n Ethiopisch project te scharen. Verschillende bepalingen van de grondwet geven dan ook uitdrukking aan de ambitie de noodzakelijke eenheid tussen de diverse Ethiopische volkeren tot stand te brengen.

Samengevat kan gesteld worden dat de grondwetgever ernaar streeft om de eenheid van de Ethiopische volkeren te realiseren via de erkenning van hun diversiteit. Beide kernpunten van de grondwet - diversiteit en eenheid - kunnen reeds uit de preambule worden gedistilleerd. De preambule heeft het niet over het Ethiopische volk, maar over de "*Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia*" waarmee de terminologie uit het Overgangshandvest werd overgenomen. De grondwet erkent aldus de multi-etnische samenstelling van de Ethiopische maatschappij.

---

<sup>461</sup> T. M. VESTAL, *Ethiopia A Post-Cold War African State*, Westport, Praeger, 1999, 95.

De preambule beklemtoont in de eerste plaats de verregaande rechten die aan de naties, nationaliteiten en volkeren worden toegekend. De volgende bepalingen kunnen in dit verband worden geciteerd:

*“ We, the Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia:*

*Strongly committed, in full and free exercise of our right to self-determination, to building a political community founded on the rule of law and capable of ensuring a lasting peace, guaranteeing a democratic order, and advancing our economic and social development;*

*Firmly convinced that the fulfilment of this objective requires full respect of individual and people’s fundamental freedoms and rights, to live together on the basis of equality and without any sexual, religious or cultural discrimination;”*

De preambule legt evenwel ook sterk de nadruk op datgene wat de Ethiopische volkeren verbindt en wijst op de meerwaarde die een samenwerking tussen deze groepen biedt. Hiervoor kunnen de volgende overwegingen worden geciteerd:

*“ We, the Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia:*

...

*Further convinced that by continuing to live with our rich and proud cultural legacies in territories we have long inhabited, have, through continuous interaction on various levels and forms of life, built up common interests and have also contributed to the emergence of a common outlook;*

...

*Convinced that to live as one economic community is necessary in order to create sustainable and mutually supportive conditions for ensuring respect for our rights and freedoms and for the collective promotion of our interests.”*

De centrale vraag is hier dan ook of en in welke mate de grondwet er in slaagt om deze potentieel strijdige ambities, het erkennen van verscheidenheid en het realiseren van eenheid, met elkaar te verzoenen. Deze vraag kan uiteraard maar beantwoord worden na een grondige bespreking en evaluatie van de mechanismen die door de grondwet ter realisering van deze doelstellingen worden uitgewerkt.

In dit verband beoogt hoofdstuk 6 een studie van de etnische bepalingen uit de federale grondwet. Met etnische bepalingen wordt hier bedoeld op de voorzieningen uit de federale grondwet die de etnische diversiteit reflecteren of, met andere woorden, op de federale mechanismen voor de accommodatie van etnische diversiteit. De studie begint met een bespreking van artikel 39 van de grondwet; een artikel dat fungeert als basis van de gehele Ethiopische staatsconstructie. Het artikel kent aan alle Ethiopische volkeren een recht op zelfbeschikking toe, waarbij zelfbeschikking een erg ruime interpretatie krijgt.



Zelfbeschikking betekent in de Ethiopische grondwet niet alleen zelfbestuur, maar ook deelname aan het gezamenlijk bestuur en op deze wijze verenigt het recht op zelfbeschikking de doelstellingen van eenheid in diversiteit. Na de studie van het recht op zelfbeschikking wordt de aandacht gericht op de analyse van de federale structuur. In de eerste plaats wordt een overzicht gegeven van de territoriale organisatie. Hierbij wordt duidelijk gemaakt waarom de Ethiopische federatie met de term etnisch federalisme wordt aangeduid. Vervolgens gaat het onderzoek in op de autonomie van de deelstaten. Het is de bedoeling de reële autonomie van de deelstaten te achterhalen zodat niet alleen de formele, constitutionele elementen, maar ook de socio-economische omgevingsfactoren in het onderzoek worden betrokken. Zoals gezegd, beoogt de federale structuur niet alleen de bescherming van diversiteit, maar ook de totstandkoming van eenheid en daarom wordt na de studie van het zelfbestuur de aandacht gericht op de deelname aan het gezamenlijk bestuur. In dat kader gaat de tekst achtereenvolgens in op het federale parlement met bijzondere aandacht voor de tweede kamer, op de federale regering en op de rechterlijke macht waarbij uiteraard stilgestaan wordt bij het mechanisme van grondwetsinterpretatie.

## **6.2. Het recht op zelfbeschikking als fundament van de Ethiopische staat**

### **6.2.1. Het recht op zelfbeschikking en secessie**

De preambule geeft aan dat de grondwet de multi-etnische samenstelling van de Ethiopische maatschappij erkent door niet langer te spreken over een Ethiopisch volk, maar over de “*Nations, Nationalities and Peoples of Ethiopia*”.

Artikel 8(1) bepaalt dat de soevereiniteit precies bij die naties, nationaliteiten en volkeren ligt en artikel 8(2) voegt daaraan toe dat de grondwet een uitdrukking is van hun soevereiniteit.

Dit wordt doorgetrokken in artikel 39 van de grondwet. Artikel 39 is ongetwijfeld de meest opvallende en controversiële bepaling van de grondwet.

Artikel 39 (1) stelt dat “*Every Nation, Nationality and People in Ethiopia has an unconditional right to self-determination, including the right to secession.*”

Dat alle naties, nationaliteiten en volkeren een onvoorwaardelijk recht op zelfbeschikking hebben is niet zo merkwaardig; dat is een logisch gevolg van de toekenning van de soevereiniteit aan de naties, nationaliteiten en volkeren. Merkwaardig is echter dat artikel 39 (1) verder gaat en bepaalt dat de naties, nationaliteiten en volkeren als onderdeel van het recht op zelfbeschikking ook het recht op secessie hebben. Dit is wel heel bijzonder; de uitoefening van het recht op zelfbeschikking hoeft immers niet noodzakelijk te gebeuren door secessie.

Op dit punt kan even de vergelijking worden gemaakt met de invulling van het recht op zelfbeschikking door het internationale recht. Het recht op zelfbeschikking werd al gepropageerd door de Amerikaanse president Woodrow Wilson in de context van de Eerste Wereldoorlog en speelt tot op vandaag een voorname, zij het inhoudelijk nog steeds niet definitief ingevulde, rol in het internationale recht.

Over de onduidelijke invulling van het recht op zelfbeschikking merkt H. Hannum op dat:

“*The meaning and content of that right remain as vague and imprecise as when they were enunciated by president Woodrow Wilson and others at Versailles*”.<sup>462</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog werd het recht op zelfbeschikking aanvankelijk toegepast in de context van de dekolonisatie via de toekenning aan de gekoloniseerde volkeren van het recht zich te bevrijden van het koloniale juk. Het recht op zelfbeschikking werd aldus synoniem voor het recht op onafhankelijkheid.<sup>463</sup>

---

<sup>462</sup> H. HANNUM, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination The accommodation of conflicting rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1992, 27.

<sup>463</sup> K. HENRARD, *The interrelation between individual human rights, minority rights and the right to self-determination for an adequate minority protection*, Leuven, doctoraat Katholieke Universiteit Leuven, 1999, 301.

Ook vandaag zijn er nog steeds auteurs die het recht op zelfbeschikking met het recht op secessie en onafhankelijkheid associëren. De huidige dominante opvatting binnen de rechtsleer volgt deze restrictieve interpretatie van het recht op zelfbeschikking echter niet. Dat het recht op zelfbeschikking niet noodzakelijk secessie impliceert kan bijvoorbeeld afgeleid worden uit de definitie van het recht op zelfbeschikking in het Internationaal Verdrag betreffende de burgerlijke en politieke rechten. Artikel 1(1) van dat verdrag stelt dat:

*“ All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development”.*

Het recht om vrij de politieke status te bepalen impliceert niet noodzakelijk een recht op secessie. De dominante opvatting in de rechtsleer stelt dan ook dat aan het recht op zelfbeschikking een meer extensieve interpretatie moet worden gegeven. Die bredere interpretatie houdt in dat in het recht op zelfbeschikking twee aspecten worden onderscheiden: een intern en een extern aspect. K. Henrard en S. Smis omschrijven beide aspecten als volgt:

*“ Whereas the external dimension of the right to self-determination would be mainly concerned with the international status of a people (one example of which is secession), the internal dimension would rather be related to the internal state structure as well as to certain legal regulations to accommodate the population diversity of a state in a (more) optimal way.”*<sup>464</sup>

Secessie moet in die opvatting dus gezien worden als een onderdeel van het externe luik van het recht op zelfbeschikking. Het interne luik van het recht op zelfbeschikking omvat talrijke alternatieve manieren waarop het recht op zelfbeschikking kan worden uitgeoefend: dat kan gaan van beperkte vormen van zelfbestuur over federalisme tot de vorming van een confederatie.<sup>465</sup>

Artikel 39 van de Ethiopische grondwet omvat zowel het externe als het interne luik van het recht op zelfbeschikking.

De interne aspecten van het recht op zelfbeschikking zijn opgenomen in het tweede en derde lid van artikel 39.

Artikel 39 (2) kent aan alle naties, nationaliteiten en volkeren het recht toe om de eigen taal te spreken, te schrijven en te ontwikkelen. Daarnaast hebben zij het recht op het behoud en de promotie van de eigen cultuur en geschiedenis. Verdergaande rechten worden toegekend door artikel 39 (3). Artikel 39 (3) bepaalt dat alle naties, nationaliteiten en

<sup>464</sup> K. HENRARD en S. SMIS, “Recent experiences in South Africa and Ethiopia to accommodate cultural diversity: a regained interest in the right of self-determination”, *Journal of African Law* 2000, (17) 22.

<sup>465</sup> P.H. BRIETZKE, “Ethiopia’s “leap in the dark”: federalism and self-determination in the new constitution”, *Journal of African Law* 1995, (19) 35.

volkeren recht hebben op zelfbestuur en op een billijke vertegenwoordiging in de statelijke en federale regeringen.

Blijkbaar was dit onvoldoende en oordeelde de grondwetgever dat ook het bijzonder verregaande recht op secessie moest worden toegekend.

Artikel 39 (1) wijkt daarenboven af van de houding van het internationale recht tegenover secessie. In het internationale recht neemt het beginsel van de territoriale integriteit nog steeds een vooraanstaande positie in. Niettegenstaande de toekenning van een recht op secessie dit principe dreigt te ondergraven, wordt vrij algemeen aanvaard dat er een beperkt en conditioneel recht op secessie bestaat. De uitoefening van het recht op secessie wordt dus afhankelijk gesteld van allerlei voorwaarden; het volk dat wenst af te scheiden zal bijvoorbeeld moeten kunnen aantonen dat het ernstig wordt gediscrimineerd. Daarenboven kan secessie alleen maar worden toegestaan wanneer alle andere mogelijkheden zijn uitgeput; secessie is met andere woorden alleen aanvaardbaar als *ultimum remedium*.

De Ethiopische grondwet gaat verder en verleent een onvoorwaardelijk recht op secessie. Hiermee wijkt de grondwet niet alleen af van de prevalerende houding in het internationale recht, maar ook van de formuleringen van het Overgangshandvest. Artikel 2 (c) van het Overgangshandvest kende eveneens een recht op secessie toe, maar stelde dat dit recht enkel kon uitgeoefend worden “*when the concerned nation/nationality and people is convinced that the above rights (taalrechten, culturele rechten, recht op zelfbestuur, recht op gewaarborgde vertegenwoordiging) are denied, abridged or abrogated.*” Volgens het Overgangshandvest kon het externe aspect van het recht op zelfbeschikking – secessie – dus maar uitgeoefend worden wanneer de uitoefening van de interne aspecten van het recht op zelfbeschikking werd verhinderd.

Niet iedereen is het echter eens met de stelling dat artikel 39 (1) een onvoorwaardelijk recht op secessie toekent.

De Ethiopische jurist en onderzoeker Hashim Tewfik Mohammed betwist deze interpretatie en oordeelt dat artikel 39 (1), in navolging van het Overgangshandvest en in overeenstemming met het internationale recht, niet meer dan een voorwaardelijk recht op secessie toekent. Hij onderbouwt zijn stelling vooral met de verwijzing naar artikel 13 (2) van de grondwet waarin wordt bepaald dat “*The fundamental rights and freedoms specified in this Chapter shall be interpreted in a manner conforming to the principles of the Universal Declaration on Human Rights, International Covenants on Human Rights and international instruments adopted by Ethiopia.*” Volgens deze auteur moet het recht op secessie zoals dat wordt toegekend door artikel 39 (1) dus geïnterpreteerd worden in overeenstemming met het internationale recht dat, zoals hierboven vermeld, louter voorziet in een voorwaardelijk recht op secessie.<sup>466</sup>

De heldere en ondubbelzinnige bewoordingen van artikel 39 (1) lijken echter weinig ruimte te laten voor interpretatie.

---

<sup>466</sup> HASHIM TEWFIK MOHAMMED, *Ethiopia's Endeavour on Ethnic Federalism: A Step in the Right Direction for Building a Democratic State in Africa?*, niet gepubliceerde paper.

Nochtans ontstaat de indruk dat de interpretatie van het recht op secessie als een voorwaardelijk recht gedeeld wordt door verschillende regionale grondwetgevers in Ethiopië. Dit blijkt uit de relevante bepalingen van enkele regionale grondwetten. Zoals in hoofdstuk 7 verder zal worden besproken, beschikken de regio's of deelstaten van de Ethiopische federatie onder de nieuwe grondwet over een constitutionele autonomie of, met andere woorden, over de bevoegdheid om hun eigen grondwet aan te nemen. Deze constitutionele autonomie wordt wel beperkt door het feit dat de regionale grondwetten geen bepalingen mogen bevatten die ingaan tegen de federale grondwet. De regio's hebben van hun constitutionele autonomie ook effectief gebruik gemaakt en ze hebben verschillende grondwetten aangenomen. De grondwetten die in dit verband worden besproken zijn de grondwet van Oromia van 21 augustus 1995 en de grondwet van de Zuidelijke deelstaat van 22 juni 1995.

Artikel 14 van de Oromia grondwet heeft het over het recht op zelfbeschikking van de Oromo bevolkingsgroep en stelt dat: “*The right of the Oromo people to self-determination, including the right to secession, enshrined in the Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia is unconditional.*” Tot zover is er niets aan de hand; de regionale grondwet lijkt gewoon het onvoorwaardelijke recht op secessie uit de federale grondwet over te nemen. In artikel 14, lid 4, luidt het echter plots dat “*the people of the Oromo nation shall exercise their right to self-determination, including secession, where they are convinced that the rights mentioned under subarticles (1), (2) and (3) of this article – rechten vergelijkbaar met deze toegekend door artikel 39, leden 2 en 3 van de federale grondwet - have been violated, suspended or encroached upon and when such cannot be remedied under the auspices of a union with other peoples.*” Alhoewel artikel 14 van de Oromia grondwet dus spreekt over een onvoorwaardelijk recht op secessie, stelt het tegelijkertijd dat dit recht slechts kan worden uitgeoefend onder de voorwaarden bepaald in het 4<sup>de</sup> lid van hetzelfde artikel.

Vergelijkbare bepalingen kunnen gevonden worden in artikel 14 van de grondwet van de Zuidelijke deelstaat. Dat artikel stelt vooreerst dat “*the Nations, Nationalities and Peoples of the Southern Nations, Nationalities and Peoples' Regional State have an unconditional right of self determination, including the right to secession.*” Artikel 14, lid 4 verduidelijkt echter dat een natie, nationaliteit of volk het recht op secessie slechts kan uitoefenen “*when it is convinced that the rights mentioned in sub-articles 1-3 of this Article are denied, abridged or abrogated.*”

Wat betekent dit nu? Uitgaande van het verbod voor de deelstaten om in hun grondwetten in te gaan tegen de bepalingen van de federale grondwet, zou kunnen gesteld worden dat de regionale bepalingen een bevestiging zijn van de stelling dat de federale grondwet een voorwaardelijk recht op secessie toekent. Volgens die redenering zouden de regionale bepalingen dan gewoon een verduidelijking zijn van het in de federale grondwet opgenomen recht op secessie. Echter, hier wordt geponeerd dat deze regionale grondwettelijke bepalingen vooral de resultante waren van een verkeerde interpretatie door de regionale grondwetgever van de federale grondwet. Deze visie lijkt te worden ondersteund door de nieuwe grondwet van de Zuidelijke deelstaat van 12 november 2001. Deze grondwet wijzigde de Zuidelijke grondwet van 1995 op verschillende punten en één

van de gewijzigde bepalingen betrof precies het recht op secessie. In de nieuwe grondwet van de Zuidelijke deelstaat werd de conditionaliteitsclausule van artikel 14, lid 4 uit de grondwet van 1995 immers niet weerhouden zodat de uitoefening van het recht op secessie niet langer afhankelijk is gesteld van schendingen van het interne recht op zelfbeschikking. De Zuidelijke grondwetgever lijkt zijn fout te hebben ingezien en de eigen grondwettelijke bepalingen conform de federale grondwet te hebben aangepast. Een belangrijk argument ter ondersteuning van een onvoorwaardelijk recht op secessie dus, ware het niet dat in de nieuwe grondwet van Oromia, eveneens uit 2001, de conditionaliteitsclausule wel werd weerhouden.

Een laatste argument ter ondersteuning van de visie dat het door artikel 39 van de Ethiopische grondwet toegekende recht op secessie onvoorwaardelijk is vloeit voort uit de tekst van de ontwerpgrondwet. Zoals hierboven bij de bespreking van het grondwetgevend proces werd vermeld, bevatte de tekst van de ontwerpgrondwet, zoals goedgekeurd door de Raad van Afgevaardigden in mei 1994, alternatieve formuleringen op twee punten. Eén van die punten was nu precies het recht op zelfbeschikking, inclusief het recht op secessie. De meerderheid binnen de Raad van Afgevaardigden verdedigde de formulering van het recht op secessie zoals die uiteindelijk in de definitieve grondwettekst werd opgenomen. Een minderheid binnen de Raad van Afgevaardigden was echter voorstander van een veel beperkter, voorwaardelijk recht op secessie. Volgens de minderheidsopvatting was er slechts een mogelijkheid tot secessie *“in the event where the rights ...are violated, or by virtue of an unjust distribution of social wealth or an unfair distribution of the products of development, ...”*. Het debat tussen voor- en tegenstanders van een erg ruim (onvoorwaardelijk) geformuleerd recht op secessie werd uiteindelijk gewonnen door de eersten en het is hun standpunt dat in de definitieve grondwettekst werd geïncorporeerd.

Definitief uitsluitsel zou kunnen geboden worden door het *House of the Federation* waaraan de ultieme autoriteit voor de interpretatie van de grondwet wordt toegekend. De samenstelling van het *House of the Federation*, dat, zoals verder zal worden aangetoond, allerminst een onafhankelijk rechterlijk orgaan is, riskeert aan de uiteindelijke beslissing dienaangaande evenwel een sterk politiek karakter te geven.

Artikel 39 lijkt een zekere contradictie te bevatten. Enerzijds creëert het de fundamenteën van de federale constructie, maar anderzijds voorziet het ook in het instrument om de federale structuur te vernietigen door de toekenning van een recht op secessie. De grondwettelijke incorporatie van een recht op secessie is dan ook uiterst zeldzaam. Een voorbeeld hiervan is de grondwet van de USSR van 1977.

Artikel 72 van deze grondwet stipuleerde: *“Aan iedere unierepubliek blijft het recht tot vrije uittreding uit de USSR voorbehouden.”*

Los van de feitelijke irrelevantie van deze bepaling - omwille van de sterk centraliserende invloed van de communistische partij - kon reeds uit de grondwettekst zelf worden afgeleid dat het recht op secessie vooral om retorische redenen was opgenomen. De

Ethiopische grondwetgever schijnt het echter te menen en voorziet in een mechanisme om de uitoefening van het recht op secessie ook daadwerkelijk mogelijk te maken.

Deze procedure wordt uitgewerkt in artikel 39(4) en bestaat uit 5 stappen.

1. De eerste stap op weg naar de afscheiding van een natie, nationaliteit of volk wordt gezet door de **wetgevende raad** (*Legislative Council*) van de desbetreffende natie, nationaliteit of van het desbetreffende volk. Deze raad moet een verzoek tot afscheiding goedkeuren met een 2/3 meerderheid van zijn leden. Een dergelijke zware meerderheid verhindert dat een verzoek tot afscheiding lichtzinnig wordt geformuleerd.

2. Het door de raad goedgekeurde verzoek wordt overgemaakt aan de federale overheid. Binnen de drie jaar na ontvangst van dit verzoek moet de federale overheid een referendum organiseren. De Ethiopische grondwetspecialist Fasil Nahum merkt op dat met deze termijn twee zaken worden beoogd. De federale overheid zal binnen die periode uiteraard de nodige voorbereidingen treffen voor de organisatie van het referendum, maar daarnaast zal zij van die termijn ook gebruik maken om overleg te plegen met de betrokken raad teneinde deze ervan te overtuigen het verzoek tot secessie te herroepen. Indien de raad zijn beslissing niet herziet binnen de termijn van drie jaar moet de federale overheid het door de grondwet voorziene referendum organiseren. Door dit referendum kan worden nagegaan of de beslissing van de wetgevende raad de werkelijke wil van de bevolking uitdrukt.<sup>467</sup>

3. De meerderheid van de deelnemers aan het referendum moet zich uitspreken voor afscheiding. Een gewone meerderheid is dus voldoende; de grondwet eist geen bijzondere meerderheden.

4. In de vierde fase wordt opnieuw de medewerking van de federale overheid gevraagd. Nadat een meerderheid zich in het referendum heeft uitgesproken voor afscheiding zal de federale overheid haar bevoegdheden overdragen aan de raad van de naar afscheiding strevende natie, nationaliteit of van het naar afscheiding strevende volk.

5. In de laatste fase is er een distributie van activa (over de passiva zwijgt de grondwet) tussen de federale overheid en de nieuwe staat.

Het valt op dat het bovenstaande mechanisme de procedurele helderheid mist die nodig is om een effectieve uitoefening van het recht op secessie mogelijk te maken. Zo voorziet de grondwet in een belangrijke rol voor de federale overheid, maar nergens wordt gespecificeerd om welke instelling van de federale overheid het dan wel gaat. Die leemte werd opgevuld met *Proclamation No. 251/2001* van 6 juli 2001:

---

<sup>467</sup> FASIL NAHUM, *Constitution for a nation of nations: the Ethiopian prospect*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1997, 159.

*“Consolidation of the House of the Federation and the Definition of its Powers and Responsibilities Proclamation”*. Reeds hoger werd besproken dat de nieuwe Ethiopische grondwet voorziet in een federaal parlement met twee kamers: het *House of Peoples’ Representatives* en het *House of the Federation*. Beide instellingen zullen in de sectie over de federale institutionele structuur (sectie 6.5) uiteraard uitvoerig worden behandeld. Hier kan reeds opgemerkt worden dat het *House of the Federation* door de grondwet wordt aangeduid als vertegenwoordigende vergadering van de naties, nationaliteiten en volkeren op federaal niveau en dat zijn leden worden verkozen door de regionale parlementen. *Proclamation No. 251/2001* verduidelijkt de grondwettelijke taken van het *House of the Federation* en duidt deze instelling aan als het orgaan dat toeziet op de secessie procedure.

Een grondige analyse van de grondwet leert dat de *prima facie* contradictie uit artikel 39 eigenlijk perfect past binnen de constitutionele logica. De basisgedachte van de grondwet is dat de soevereiniteit ligt bij de naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië en dat de grondwet de uitdrukking is van hun soevereiniteit. De creatie van een federatie is dus de resultante van de wilsovereenstemming tussen de naties, nationaliteiten en volkeren. Dit impliceert dat de naties, nationaliteiten en volkeren ook het recht hebben om op hun beslissing terug te komen en uit het federale verband te treden. De toekenning van een recht op secessie is hiervan de uitdrukking.

Zoals in hoofdstuk 8 zal worden besproken, moet bij de evaluatie van dit recht op secessie worden opgemerkt dat, ondanks de grote constitutionele aandacht voor secessie, het EPRDF in de praktijk blijkt geeft van weinig enthousiasme over de effectieve uitoefening ervan. Het EPRDF verzet zich tegen rebellenbewegingen die de uitoefening van het recht op secessie als belangrijkste politieke doelstelling hanteren. De dominantie van het EPRDF over de federale en alle regionale overheden maakt de kans dat dit recht vandaag wordt ingeroepen dan ook miniem. In dit opzicht zijn er gelijkenissen met de situatie in de Sovjetunie waar de uitoefening van het recht op secessie ook verhinderd werd door de dominantie van de KP. De Ethiopische verkiezingen van 2005 hebben echter het perspectief geopend dat een niet-EPRDF partij – bij een verdere ontwikkeling van het democratisch proces - de controle over een regionale raad verkrijgt. In het scenario dat deze partij etnisch nationalistische doelstellingen heeft, kunnen de grondwettelijke bepalingen over het recht op secessie wel een grote relevantie verkrijgen. Uiteraard blijft voor de uitoefening van het recht op secessie een tweederdemeerderheid in de regionale raad vereist.



### 6.2.2. De definitie van naties, nationaliteiten en volkeren

De soevereiniteit binnen de Ethiopische staat ligt dus niet bij het Ethiopische volk, maar bij de naties, nationaliteiten en volkeren. Het zijn tevens deze groepen die het onvoorwaardelijk recht op zelfbeschikking, inclusief het recht op secessie, hebben. Het is dan ook uitermate belangrijk te weten wie die naties, nationaliteiten en volkeren zijn.

De termen naties, nationaliteiten en volkeren zijn een restant van marxistisch- leninistische invloeden. Marxistisch-leninistische ideeën over de nationaliteitenproblematiek stimuleerden en gaven vorm aan de aandacht van de Ethiopische studentenbeweging voor de etnische problematiek in Ethiopië. Deze ideeën hebben vervolgens een belangrijke invloed uitgeoefend op de ideologie van zowel het regime van de *Derg* als van bevrijdingsbewegingen zoals het TPLF. Er kan hier trouwens aan herinnerd worden dat de term nationaliteiten ook in talrijke *Derg* publicaties is terug te vinden. Onder invloed van marxistisch-leninistische terminologie worden de begrippen naties, nationaliteiten en volkeren vandaag dus gebruikt om de etnische groepen in Ethiopië aan te duiden.<sup>468</sup>

Een definitie van de naties, nationaliteiten en volkeren is terug te vinden in artikel 39(5) van de grondwet. Het is opvallend dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen de drie termen; zij worden als gelijkwaardig beschouwd.<sup>469</sup> Artikel 39(5) stelt: “*A “Nation, Nationality or People” for the purpose of this constitution, is a group of people who have or share a large measure of a common culture or similar customs, mutual intelligibility of language, belief in a common or related identities, a common psychological make-up, and who inhabit an identifiable, predominantly contiguous territory.*”

De grondwet hanteert aldus een geheel van objectieve en subjectieve criteria om een bepaalde groep als natie, nationaliteit of volk te kwalificeren. Opvallend is wel dat het aanhangen van een zelfde religie niet gebruikt wordt als identificatiecriterium. Vermoedelijk heeft dat te maken met het feit dat belangrijke etnische groepen, zoals de Oromo, allerm minst gekenmerkt worden door een eenheid van geloofsovertuiging.

De grondwet bevat geen lijst met alle naties, nationaliteiten en volkeren. Een overzicht van de groepen die aangeduid worden als naties, nationaliteiten en volkeren kan enkel onrechtstreeks afgeleid worden uit de samenstelling van het *House of the Federation*.<sup>470</sup>

Artikel 62(1) GW bepaalt immers dat alle naties, nationaliteiten en volkeren recht hebben op ten minste één vertegenwoordiger in het *House of the Federation*.

---

<sup>468</sup> TSEGAYE REGASSA, *Ethnic Federalism and the Right to Self-determination as a Constitutional Legal Solution to Problems of Multi-Ethnic Societies – The Case of Ethiopia*, University of Amsterdam Faculty of Law, ongepubliceerde LLM thesis, 2001, 110 - 111.

<sup>469</sup> HAILE HALEFOM, “Le Parlement fédéral d’Ethiopie”, *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, N° 175, 1998, (99) 102. Dat de begrippen naties, nationaliteiten en volkeren geen onderscheiden betekenis hebben, kon ook al worden afgeleid uit *Proclamation No. 7/1992* van 14 januari 1992: “*A Proclamation to provide for the Establishment of National/Regional Self-Governments*”. In artikel 2 (7) van deze *Proclamation* luidde het immers dat “*Nation or Nationality means a people living in the same geographical area and having a common language and a common psychological make up of identity.*”

<sup>470</sup> Zoals vermeld in hoofdstuk 1, bevat ook de laatste volkstelling uit 1994 een lijst met etnische groepen.

Etnische kaart

Administratieve kaart

### **6.3. De territoriale staatsorganisatie**

Zoals hierboven herhaaldelijk besproken, werden reeds tijdens de overgangsperiode belangrijke stappen gezet op weg naar de uitbouw van een gedecentraliseerde staatsstructuur op etnische basis. Het Overgangshandvest beklemtoonde het recht op zelfbeschikking van de diverse naties, nationaliteiten en volkeren en Proclamation No. 7/1992 van 14 januari 1992 creëerde het wettelijke kader van een gedecentraliseerde staatsstructuur bestaande uit verschillende op etnische basis georganiseerde regio's.

Bij de bespreking van het grondwetgevend proces werd er reeds op gewezen dat de grondwet van 1994 verdergaat op de tijdens de overgangsperiode ingeslagen weg en zodoende de fundamenteen legt van een federale staatsstructuur op etnische basis.

De keuze voor de federale staatsvorm blijkt reeds uit artikel 1 van de grondwet waarin wordt bepaald dat:

*“This constitution establishes a democratic federal state structure. Reflecting this structure the Ethiopian state shall be known as the Federal Democratic Republic of Ethiopia.”*

Artikel 47 van de grondwet voorziet dat het grondgebied van de Ethiopische federatie wordt ingedeeld in negen deelstaten. De negen deelstaten worden opgesomd in artikel 47

(1) GW:

- 1) de staat Tigray;
- 2) de staat Afar;
- 3) de staat Amhara;
- 4) de staat Oromia;
- 5) de staat Somali;
- 6) de staat Benishangul/Gumuz;
- 7) de staat van de zuidelijke Naties, Nationaliteiten en Volkeren;
- 8) de staat van de Gambella volkeren;
- 9) de staat van het Harari volk.

Dat het etnische element een belangrijk criterium was bij de creatie van de negen deelstaten of regio's kan afgeleid worden uit artikel 46 (2) GW: *“States shall be delimited on the basis of the settlement patterns, language, identity and consent of the people concerned.”* Dit impliceert dat de grondwetgever ernaar gestreefd heeft om de regionale grenzen te doen samenvallen met de etnische grenzen tengevolge waarvan de Ethiopische federale structuur als etnisch federaal kan worden aangeduid. Een blik op de bevolkingssamenstelling van de regio's leert echter snel dat, in weerwil van de grote aandacht voor het etnische criterium, geen enkele van de negen regio's etnisch homogeen is. Een perfecte overlapping tussen etnische groep en territorium is dus niet tot stand gekomen. Een dergelijke overlapping was ook moeilijk denkbaar omwille van de aanwezigheid van meer dan 80 verschillende etnische groepen in Ethiopië. Echter, de mate van etnische diversiteit verschilt sterk van deelstaat tot deelstaat.

Op basis van de etnische samenstelling van de bevolking kunnen de Ethiopische deelstaten in vier groepen worden ingedeeld.<sup>471</sup>

1) De eerste groep wordt gevormd door de eerste vijf deelstaten. Binnen deze deelstaten wordt het dominante aandeel van de bevolkingssamenstelling ingenomen door die bevolkingsgroep waarnaar de naam van de deelstaat verwijst. Concreet betekent dit dat de eerste vijf deelstaten gedomineerd worden door respectievelijk de Tigray, Afar, Amhara, Oromo en Somali etnische groepen. De betreffende groepen domineren de deelstaten niet alleen omwille van hun numerieke overwicht, maar zij hebben ook een politieke dominantie doorheen hun controle op de regionale overheidsinstellingen.<sup>472</sup>

Niettegenstaande de duidelijke dominantie van één etnische groep zijn er – soms aanzienlijke - etnische minderheden in elk van deze vijf deelstaten. In de Oromia deelstaat bijvoorbeeld maken de Amhara zo'n 10% van de bevolking uit (het gaat om meer dan anderhalf miljoen mensen).

2) De tweede categorie wordt gevormd door de deelstaten zes en acht: de Benishangul/Gumuz en Gambella deelstaten. In beide deelstaten is er geen dominantie van een bepaalde etnische groep, maar van twee etnische groepen samen.

De naam Benishangul/Gumuz verwijst naar de twee grootste groepen in de betreffende deelstaat: de Benishangul (ook *Berta* of *Jebelawi* genoemd) en de Gumuz. Beide groepen tellen elk iets meer dan 100 000 leden en vormen samen dus ongeveer de helft van de 460 000 inwoners tellende deelstaat. Opvallend is ook de grote aanwezigheid van Amhara (zo'n 100 000) en Oromo (zo'n 60 000) binnen de deelstaat.

In de iets meer dan 160 000 inwoners tellende Gambella deelstaat maken de Nuer (64473 leden) en de Anuak (44581 leden) samen de meerderheid van de bevolking uit. Doch ook hier is er een niet onbelangrijke Amhara (12566) en Oromo (10543) aanwezigheid.

3) De derde categorie bestaat exclusief uit de Staat van Zuidelijke Naties, Nationaliteiten en Volkeren (hierna de Zuidelijke deelstaat). De Zuidelijke deelstaat wordt gekenmerkt door een extreme etnische diversiteit. Volgens officiële bronnen leven in de Zuidelijke deelstaat niet minder dan 56 verschillende etnische groepen of – om de officiële terminologie te gebruiken – naties, nationaliteiten en volkeren.<sup>473</sup> Sommige van deze groepen hebben meer dan één miljoen inwoners, maar de meeste groepen zijn erg klein en tellen vaak niet meer dan enkele tienduizenden leden. Niettegenstaande de aanwezigheid van enkele grote groepen is het belangrijk erop te wijzen dat geen enkele groep (en zelfs geen twee groepen samen) de numerieke meerderheid hebben.

---

<sup>471</sup> Voor de gegevens inzake bevolkingscijfer en etnische samenstelling, zie: *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia Results at Country Level – Volume I Statistical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1998, 377p.

<sup>472</sup> Deze controle wordt uitgeoefend door middel van de specifiek voor deze etnische groepen opgerichte partijen (respectievelijk het TPLF, het ANDP, het ANDM, het OPDO en het SPDP).

<sup>473</sup> HAILEMARIAM DESSALEGN, *Experience of Conflict Handling and Prevention in SNNPR*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.

4) In de vierde categorie zit de Harar (stads) regio. Deze staat omvat vooral de stad Harar en is niet groter dan 340 km<sup>2</sup>. Harar neemt een aparte positie in binnen de Ethiopische territoriale organisatie. Een indeling van de staat bij de eerste vijf deelstaten lijkt opportuun op basis van de vaststelling dat de naam van de staat verwijst naar de dominante etnische groep binnen de staat, nl. de Harari. De dominantie van de Harari binnen de Harar deelstaat heeft echter geen betrekking op de numerieke sterkte, maar slaat uitsluitend op het politieke overwicht van de Harari. Hoewel de Harari niet meer dan 7% van de totale bevolking uitmaken, oefenen zij een belangrijke mate van controle uit op het regionale politieke en wetgevende proces.<sup>474</sup>

De conclusie van het bovenstaande is dus dat de grondwetgever er met de huidige territoriale organisatie slechts zeer gedeeltelijk in geslaagd is om de etnische groepen binnen een eigen territorium onder te brengen.

De gebrekkige overeenstemming tussen de (deel)statelijke grenzen en het vestigingsgebied van vele etnische groepen draagt in zich de kiem van conflicten over de juiste afbakening van de statelijke grenzen. De grondwet anticipeert hierop en voorziet in een mechanisme voor de oplossing van geschillen over statelijke grenzen. In beginsel moeten dergelijke geschillen in onderling akkoord door de staten zelf beslecht worden.<sup>475</sup> De grondwetgever was evenwel realistisch genoeg om te beseffen dat een dergelijk akkoord niet altijd evident is en in de grondwet wordt dan ook bepaald dat, bij gebreke aan overeenstemming tussen de deelstaten, het grensconflict zal beslecht worden door het *House of the Federation*. Het geschil zal door het *House of the Federation* beslecht worden op basis van het vestigingsgebied ("*settlement patterns*") en de wensen van de betrokken volkeren.<sup>476</sup> Een verdere uitwerking van de hierbij door het *House of the Federation* te volgen procedure kwam er in de reeds vermelde *Proclamation No. 251/2001: "Consolidation of the House of the Federation and Definition of its Powers and Responsibilities Proclamation No. 251/2001"*.

In artikel 27 van *Proclamation No. 251/2001* wordt herhaald dat het *House of the Federation* bij zijn beslissing over grensconflicten het belang en het vestigingsgebied van de betrokken volkeren in overweging zal nemen. Teneinde het belang en de wensen van de bevolking te achterhalen voorziet artikel 29 van de *Proclamation* in de organisatie van een referendum. Uit de redactie van artikel 28 kan evenwel afgeleid worden dat de organisatie van een dergelijk referendum geen verplichting is. Artikel 28, lid 1, bepaalt immers dat "*The House (d.i. het House of the Federation) shall pass a decision, based on sufficient information it may have, on redefining disputable borders taking into consideration the peoples' settlement patterns.*" Hier wordt helemaal niet gesproken over de organisatie van een referendum. In artikel 28, lid 2, wordt daartegenover gesteld dat het House, ***if it can not decide to which side the disputable land belongs, shall seek for the peoples' interest and consent***". Op basis van het voorgaande kan de stelling verdedigd worden dat het

---

<sup>474</sup> K. TRONVOLL, *Ethiopia: A New Start?*, London, Minority Rights Group International, 2000, 21 - 22.

<sup>475</sup> Art. 48 (1) GW.

<sup>476</sup> *Ibid.*

*House* alleen dan een referendum moet organiseren wanneer het niet in staat is om het grensconflict zelfstandig te beslechten. Dat het hier wel degelijk gaat over een referendum en niet over een volksraadpleging wordt geëxpliciteerd in artikel 29, lid 5 waarin wordt bepaald dat “*the disputed area shall be part of the state for which the majority of the people voted*”. De organisatie van een referendum gaat dus gepaard met een overdracht van het beslissingsrecht betreffende het grensgeschil van het *House* naar de bevolking in kwestie.

Het *House of the Federation* neemt een definitieve beslissing inzake het grensconflict binnen de twee jaar nadat het geschil aan het *House* is voorgelegd. (Art. 48, 2 GW en art. 31 Procl. 251/2001).

Een grotere overeenstemming tussen territorium en etnische groep kan eveneens gerealiseerd worden via de uitoefening van het door de grondwet toegekende recht aan de naties, nationaliteiten en volkeren om nieuwe deelstaten te creëren. Artikel 47 (2) GW sluit veranderingen aan de huidige territoriale organisatie niet uit en voorziet in de mogelijkheid om in de toekomst bijkomende deelstaten op te richten. Artikel 47 (2) stipuleert meer bepaald dat “*Nations, Nationalities and Peoples within the States ...have the right to establish, at any time, their own states.*” In artikel 47 (3) GW wordt aangegeven welke procedure hiervoor moet worden gevolgd.

Ook deze procedure bestaat uit vijf stappen:

1. Allereerst moet het verzoek om een nieuwe staat op te richten goedgekeurd worden door de **raad** (de grondwet spreekt hier i.t.t. wat het geval is bij de procedure over secessie niet over de wetgevende raad) van de betrokken natie, nationaliteit of het betrokken volk. Deze goedkeuring vereist een 2/3 meerderheid van de leden van die raad. Het verzoek moet dan schriftelijk overgemaakt worden aan de statelijke raad.
2. Binnen het jaar na ontvangst van het verzoek moet de statelijke raad een referendum organiseren onder de mensen die behoren tot de betrokken natie, nationaliteit of het betrokken volk.
3. Een meerderheid van de deelnemers aan het referendum moet zich uitspreken over de oprichting van een nieuwe staat.
4. De bevoegdheden van de statelijke raad worden overgedragen aan de natie, nationaliteit of aan het volk dat het verzoek formuleerde.
5. De nieuwe staat zal dan, zonder het te moeten aanvragen, lid worden van de Federale Democratische Republiek Ethiopië.

Hierboven werd er reeds op gewezen dat de eerste vijf deelstaten (Tigray, Afar, Amhara, Oromia, Somali) alsook de Harar deelstaat gedomineerd worden door de etnische groep waarnaar de naam van de deelstaat verwijst. Er kan dan ook geponeerd worden dat artikel

47 (1) GW aan de Tigray, Afar, Amhara, Oromo, Somali en Harari etnische groepen een “eigen” deelstaat heeft toegekend. Uit de regionale grondwetten blijkt dat de betreffende etnische groepen de respectieve deelstaat ook effectief als hun eigen deelstaat beschouwen, maar daarover verder meer bij de analyse van de interne grondwetten van de deelstaten. Alle andere etnische groepen beschikken evenwel niet over een eigen deelstaat, maar vormen een minderheid binnen een door één bepaalde groep gedomineerde deelstaat of werden samengebracht in een multi-etnische deelstaat. Tot nu heeft geen enkele van deze *residuaire* etnische groepen het recht van artikel 47 (2) GW op de creatie van een “eigen” deelstaat uitgeoefend. Echter, zelfs indien het recht op de creatie van een eigen deelstaat nooit wordt omgezet in de praktijk, is de bepaling uitermate belangrijk. Ze is immers de uitdrukking van de territoriale aanpak die door de Ethiopische grondwetgever wordt gevolgd bij de benadering van de etnische diversiteit. Artikel 47 (1) en (2) zijn de expressie van de overtuiging dat het recht op zelfbeschikking van de diverse naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië het beste kan gerealiseerd worden door middel van de creatie van op etnische basis georganiseerde deelstaten. Artikel 47 (1) is daaraan deels tegemoetgekomen door de creatie van een “eigen” deelstaat voor zes etnische groepen. Echter, daar alle naties, nationaliteiten en volkeren in Ethiopië een gelijk recht op zelfbeschikking hebben, moet ook aan alle andere, residuaire, groepen een recht op de creatie van een “eigen” deelstaat worden toegekend; dit vormt de logica achter artikel 47 (2) GW.

Met de bepaling van artikel 47(2) brengt de grondwet een element van flexibiliteit in de territoriale organisatie. Wel moet opgemerkt worden dat de weinig gedetailleerde redactie van artikel 47 (3) niet bevorderlijk is voor de effectieve uitoefening van het recht van artikel 47(2). Zo is het onduidelijk wat wordt bedoeld met de “raad” van naties, nationaliteiten en volkeren die het verzoek moet formuleren en evenmin wordt gespecificeerd aan welke regionale organen het verzoek moet worden voorgelegd. Daar het gaat om een intraregionale aangelegenheid (de grondwet voorziet geen interventie van de federale overheid) en de deelstaten/regio's bevoegd zijn voor hun interne institutionele organisatie via hun constitutionele autonomie (zie art. 52 (2.b) GW), heeft de grondwet verdere uitvoeringsbepalingen vermoedelijk willen overlaten aan de discretie van de regionale overheden. De federale overheid, meer bepaald het *House of the Federation*, komt enkel tussen indien de deelstaten hun verplichtingen uit artikel 47(3) niet nakomen. Artikel 19 (3.2) van *Proclamation No. 251/2001* stipuleert immers dat “*Any party claiming that the question of state formation has not been executed within the time specified in sub-article 3/1/B of this article* (met andere woorden, de regionale overheid heeft geen referendum georganiseerd binnen een termijn van één jaar na de ontvangst van het verzoek tot staatsvorming), *or alleges to have dissatisfaction with the decision may appeal to the House.*”

Artikel 47 (2) GW kan dus leiden tot een verdere en verregaande opsplitsing van het Ethiopische territorium. Deze bepaling is wel nog altijd minder verregaand dan het recht op secessie uit artikel 39(1) dat het risico inhoudt van een totale dismembratio van de Ethiopische staat.



Op dit punt is het interessant om dieper in te gaan op de precieze verhouding tussen artikel 47 (2) en (3) en het recht op secessie uit artikel 39 (1) en (4).

De Ethiopische grondwetspecialist Fasil Nahum oppert dat het recht op secessie enkel toekomt aan de deelstaten. De naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië zouden zich slechts kunnen afscheiden nadat ze gebruik hebben gemaakt van het recht en de procedure van artikel 47 (2+3) en hun eigen deelstaat hebben opgericht. Fasil baseert zich hiervoor op artikel 39 (4a) waarin wordt bepaald dat een verzoek tot secessie moet goedgekeurd worden door een 2/3 meerderheid van de leden van de **wetgevende raad** van de natie, van de nationaliteit of van het volk dat wenst af te scheiden. De betrokken natie, nationaliteit of het betrokken volk zou maar beschikken over een dergelijke raad nadat het, overeenkomstig artikel 47 (2) en (3), een eigen staat heeft opgericht.<sup>477</sup>

Deze visie van Fasil Nahum, een vooraanstaand lid van de *Council of Constitutional Inquiry* (waarover verder meer), heeft uiteraard een bijzonder gewicht. Toch kan zijn stelling niet worden bijgetreden. Een volledig beeld van het grondwettelijke raamwerk in Ethiopië maakt immers duidelijk dat niet enkel deelstaten beschikken over wetgevende raden of parlementen.

De bepaling van artikel 39 (4.a) GW die stelt dat het recht op secessie moet ingeroepen worden door de wetgevende raad van een natie, nationaliteit of volk is opnieuw een gevolg van de territoriale premisse van de Ethiopische grondwetgever. Zoals gezegd gaat de grondwetgever ervan uit dat het recht op zelfbeschikking door de naties, nationaliteiten en volkeren het beste kan uitgeoefend worden binnen een eigen territorium. Vandaar dat de grondwet voor zes etnische groepen een eigen deelstaat heeft gecreëerd en ook aan de andere groepen het recht toekent om deelstaten te creëren. Welnu, het is inderdaad zo – en daar zal verder op teruggekomen worden – dat iedere deelstaat binnen de Ethiopische federatie over een wetgevende raad beschikt die door de federale grondwet wordt aangeduid als *State Council*.

Artikel 39 (4.a) laat dan ook toe dat die groepen die over een “eigen” deelstaat en een “eigen” raad met wetgevende bevoegdheid beschikken het recht op secessie inroepen. Zo stelt artikel 39 (5) van de Oromia grondwet van 2001: “*the exercise of the right to self-determination, including secession, of the people of the Oromo nation is subject to the following procedures: a) when the demand for secession is approved by a two thirds majority vote of the members of the ‘Caffee’* (d.i. het regionale parlement)”. Het parlement van de Oromia regio wordt hier dus gelijkgesteld met het parlement van de Oromo bevolkingsgroep. Dit mag dan wel een logische consequentie zijn van de etnisch-territoriale benadering, het doet toch ernstige bezorgdheid ontstaan over de positie van niet-dominante groepen binnen de door één groep gedomineerde deelstaat. Op het heikele thema van bescherming van etnische minderheden binnen op etnische basis georganiseerde gefedereerde entiteiten zal verder nog uitvoerig worden teruggekomen.

De stelling van Fasil Nahum (en anderen) dat enkel regionale parlementen wetgevende bevoegdheid hebben en dat alleen zij daarom het recht op secessie kunnen inroepen, gaat

---

<sup>477</sup> FASIL NAHUM, *o.c.*, 159.

echter voorbij aan de specifieke kenmerken van het grondwettelijk kader in Ethiopië. Hierboven werd reeds gealludeerd op de constitutieve autonomie van de deelstaten of, met andere woorden, op de bevoegdheid van de deelstaten om hun eigen grondwet aan te nemen. Deze bevoegdheid laat aan de deelstaten toe hun interne institutionele organisatie, waaronder hun administratieve organisatie, uit te werken. Het is dan ook niet uitgesloten dat deelstaten - de federale territoriale strategie volgend - aan etnische groepen binnen hun territorium het recht toekennen een eigen territoriale entiteit op te richten en dit met het oog op het creëren van een territoriaal kader waarbinnen de etnische groepen hun recht op zelfbeschikking kunnen uitoefenen. Het is daarenboven evenmin uitgesloten dat die deelstaten beslissen om aan die territoriale entiteiten wetgevende bevoegdheid toe te kennen. Zo verleent de grondwet van de Zuidelijke deelstaat van november 2001 aan alle naties, nationaliteiten en volkeren van de deelstaat het recht om hun eigen territoriale entiteit, *Zone/Special Wereda* genoemd, op te richten. Die *Zones/Special Wereda* beschikken over een eigen raad en aan die raad komt krachtens de grondwet wetgevende bevoegdheid toe. Artikel 81 (3) van de Zuidelijke grondwet stipuleert meer bepaald: “*each Zone or Special Wereda Council ...shall have the power and functions to: ... ( c ) Without prejudice to the powers vested in the State Council it shall issue laws on matters uncovered and that are consistent with the State and Federal laws.*”

Het is dan ook niet in strijd met de grondwet om te poneren dat ook naties, nationaliteiten en volkeren die over hun eigen *Zonale/Special Wereda* raad beschikken het recht op secessie van artikel 39 (1) kunnen invoeren.

Concluderend kan gezegd worden dat de grondwet het recht op secessie effectief toekent aan de naties, nationaliteiten en volkeren die over een “eigen” deelstaat beschikken. De hieruit voortvloeiende deductie dat naties, nationaliteiten en volkeren het recht op secessie maar kunnen invoeren wanneer zij, krachtens artikel 47(1) of na het doorlopen van de procedure van artikel 47 (3), over een eigen deelstaat beschikken kan evenwel niet worden bijgevalen. De (regionale) grondwettelijke evolutie in Ethiopië maakt immers duidelijk dat ook aan territoriale entiteiten binnen de deelstaten wetgevende bevoegdheden kunnen worden toegekend.

Of de hierboven ontwikkelde interpretatie nu correct is of niet, feit is dat de Ethiopische grondwet het recht op secessie niet enkel toekent aan de (bestaande) deelstaten, maar ook aan de naties, nationaliteiten en volkeren binnen de deelstaten. Het gaat potentieel om meer dan 80 etnische groepen. Ook op dit punt wijkt de Ethiopische grondwet af van de Sovjet grondwet. Er werd reeds gezegd dat artikel 72 van de Sovjet grondwet een recht op secessie aan iedere unierepubliek verleende. Zoals blijkt uit artikel 71 waren er evenwel slechts 15 unierepublieken en een recht op secessie werd niet toegekend aan de tientallen etnische groepen binnen die unierepublieken.

Om een volledig beeld van de Ethiopische territoriale organisatie te schetsen moeten ook de steden Addis Abeba en Dire Dawa worden vermeld. Beide steden behoren niet tot de negen deelstaten.

De afzonderlijke positie van Addis Abeba vindt haar basis in de grondwet. Addis Abeba is de hoofdstad van Ethiopië (art. 49.1) en artikel 49(2) stelt dat: *“The residents of Addis Ababa shall have a full measure of self-government. Particulars shall be determined by law.”* De concrete uitwerking van het zelfbestuur kan thans teruggevonden worden in *Proclamation No. 361/2003* van 24 juli 2003: *“The Addis Ababa City Government Revised Charter Proclamation”*. Artikel 61 (2) van deze *Proclamation* stipuleert dat de *“City Government”* een onderdeel is van de federale overheid. Dit impliceert dat de autonomie van Addis Ababa tegenover de federale overheid beperkter is dan de autonomie van de negen deelstaten. De beperktere autonomie kan ook afgeleid worden uit artikel 49(3) van de grondwet waar is voorzien dat *“The Administration of Addis Ababa shall be responsible to the Federal Government”*.

Bij de aanvang van de overgangsperiode werd de stad Dire Dawa geclaimd door zowel de Oromia als de Somali regio. Beide regio's konden geen akkoord bereiken over het statuut van de stad en Dire Dawa werd bijgevolg eveneens onder controle van de federale overheid geplaatst. Er moet opgemerkt worden dat het statuut van Dire Dawa niet is opgenomen in de grondwet. Daarenboven beschikte Dire Dawa tot voor kort niet over een officieel gepubliceerd Handvest. Pas op 30 juli 2004 werd het Dire Dawa handvest gepubliceerd in de *Federal Negarit Gazeta*. Dit gebeurde met *Proclamation No. 416/2004* : *“the Dire Dawa Administration Charter Proclamation”*. Ook deze wet voorziet in een controle door de federale overheid. Artikel 51 (1) stipuleert immers dat *“The City Administration shall be part of the Federal Government. The City Administration shall be accountable to the Federal Government.”*

## **6.4. De regionale autonomie: formele en informele aspecten**

### **6.4.1. Grondwettelijke en extraconstitutionele elementen**

In sectie 6.3. werd erop gewezen dat de deelstaten het raamwerk vormen waarbinnen de naties, nationaliteiten en volkeren hun recht op zelfbeschikking kunnen uitoefenen. Voor de verwezenlijking van het recht op zelfbeschikking moet dan ook aan twee voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moeten de deelstaten beschikken over voldoende bevoegdheden die ze autonoom ten opzichte van het federale niveau kunnen uitoefenen. Daarnaast moeten de deelstaten kunnen participeren aan de uitoefening van de federale bevoegdheden. In sectie 6.4. wordt nagegaan of in de Ethiopische federatie is voldaan aan de eerste voorwaarde. De participatie van de deelstaten aan het federale bestuur en beleid zal aan bod komen in sectie 6.5 over de federale institutionele organisatie. Een evaluatie van de autonomie van de deelstaten ten opzichte van het federale niveau vereist een gecombineerde studie van formele, grondwettelijke elementen enerzijds en van contextuele factoren anderzijds. De autonomie van de deelstaten wordt immers niet bepaald door grondwettelijke voorzieningen alleen. Zowel de politieke context waarbinnen de federale structuur uitwerking moet krijgen als deelstaatspecifieke kenmerken op politiek, demografisch, administratief en economisch vlak vormen eveneens een determinerende factor. Het verdient evenwel aanbeveling om beide elementen – de formele, constitutionele en de contextuele – duidelijk onderscheiden te analyseren. In het andere geval dreigt een vermenging van argumenten wat de helderheid van het betoog allerm minst ten goede komt.

In de eerste plaats (sectie 6.4.2) wordt de aandacht toegespitst op de grondwettelijke bepalingen inzake bevoegdheidsverdeling. Eén van de karakteristieken van een federale staat – en een element dat een federale van een gedecentraliseerde staatsstructuur onderscheidt – is dat de bevoegdheden van het federale niveau enerzijds en van de gefedereerde entiteiten anderzijds vastgelegd worden niet in een gewone wet, maar in de grondwet. Dit is eveneens het geval in Ethiopië waar de bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het regionale niveau hoofdzakelijk geregeld wordt in de artikelen 51 en 52 van de grondwet. Het moet evenwel opgemerkt worden dat verschillende andere bepalingen, verspreid over de grondwettekst, eveneens de allocatie van bevoegdheden raken. Teneinde een zo volledig mogelijk overzicht te bieden is het nodig ook deze overige bepalingen in het onderzoek te betrekken. De grondwettelijke distributie van fiscale bevoegdheden zal in deze sectie echter niet worden behandeld, maar wordt bestudeerd in een aparte sectie (6.4.4). De aparte behandeling van de fiscale bevoegdheden is ingegeven door de overweging dat deze bevoegdheden een impact hebben op alle andere bevoegdheden. De distributie van fiscale bevoegdheden geeft immers een inzicht in de financiële middelen waarover het federale en het regionale niveau ter uitoefening van hun bevoegdheden beschikken.

Een nauwkeurige analyse van de grondwet toont aan dat die bevoegdheidsverdeling niet absoluut en onveranderlijk is. De grondwet voorziet verscheidene mechanismen om de bevoegdheidsverdeling te wijzigen en aldus de (formele) positie van de deelstaten te

versterken/respectievelijk te verzwakken. Ook deze mechanismen zullen in sectie 6.4.2. worden behandeld.

Na die grondwettelijke analyse wordt in sectie 6.4.3. de aandacht gericht op de deelstaatspecifieke kenmerken die de relatieve autonomie van elke deelstaat bepalen. Tevens zal gepoogd worden een inzicht te verstrekken in de semi-formele en informele mechanismen waarmee de federale overheid de autonomie van de deelstaten kan beïnvloeden/beperken.

## **6.4.2. Grondwettelijke allocatie van bevoegdheden over het federale en het deelstatelijke niveau**

### **6.4.2.1. wetgevende en uitvoerende bevoegdheden**

Bij het overzicht van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling zal de structuur van de grondwet worden gevolgd. Dit betekent dat eerst zal worden ingegaan op de bevoegdheden van de federale overheid om daarna de aandacht te richten op de bevoegdheden van de deelstaten. Een opmerking die hierbij *ab initio* moet worden gemaakt is dat het overzicht beperkt wordt tot de allocatie van wetgevende bevoegdheden. De grondwet verstrekt immers geen duidelijk inzicht in de toekenning van uitvoerende bevoegdheden. Wat betreft de distributie van wetgevende en uitvoerende bevoegdheden over het federale en het regionale niveau wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde Anglo-Saksische en Europese federaties.<sup>478</sup> In de eerste categorie federaties - zoals in de Verenigde Staten, Canada en Australië - volgt de toekenning van de uitvoerende bevoegdheid doorgaans de toekenning van de wetgevende bevoegdheid. Dit stelsel - dat wordt aangeduid als dualistisch federalisme - impliceert concreet dat wanneer de federale (respectievelijk regionale) overheid de bevoegdheid heeft om in een bepaalde materie wetgevend op te treden, zij ook de bevoegdheid heeft om die wetgeving uit te voeren. In de tweede categorie federaties - de "Europese" federaties - vindt dit verticaliteitsprincipe geen toepassing.<sup>479</sup> In Duitsland bijvoorbeeld spelen de Länder een belangrijke rol bij de uitvoering van federale wetten; een stelsel dat als uitvoeringsfederalisme wordt omschreven.<sup>480</sup> Zo stipuleert artikel 83 van het Grundgesetz: "*Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.*" Zoals gezegd bevat de Ethiopische grondwet dus geen duidelijke keuze voor hetzij het dualistisch hetzij het uitvoeringsfederalisme. Enerzijds zijn er

<sup>478</sup> R.L. WATTS, "The Distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations" in A. L. GRIFFITHS (ed.), *Handbook of Federal Countries*, 2002, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, (448) 451.

<sup>479</sup> Dat de Europese federaties hier niet als homogeen geheel mogen worden gezien, illustreert het voorbeeld van België waar het verticaliteitsprincipe wel wordt toegepast. Ter zake kan de Raad van State worden geciteerd: "*Als basisregel voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten is steeds vooropgesteld dat - tenzij de grondwet of de krachtens deze vastgestelde bijzondere wet anders bepaalt - de overheid welke voor de regelgeving bevoegd is, tevens met de zorg van de tenuitvoerlegging belast is...*"; geciteerd in J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die Keure, 2001, 1034.

<sup>480</sup> C. RIEZEBOS en G.F.M. VAN DER TANG, "Bevoegdheid en controle in federale staten" in Publikaties van de staatsrechtkring (ed.), *Federalisme*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 24.

aanwijzingen dat de grondwet opteert voor een dualistisch stelsel. Zo stipuleert artikel 50 (2) dat zowel de federale overheid als de deelstaten beschikken over wetgevende, uitvoerende en rechterlijke bevoegdheden.<sup>481</sup> Verder is er artikel 77 (1) waarin wordt bepaald dat de (federale) Raad van Ministers zorgt voor de uitvoering van de wetten gestemd door het federale *House of Peoples' Representatives*. Daartegenover staan de regionale grondwetten die indicaties bevatten voor een uitvoeringsfederalisme. Artikel 55 (1) van de Oromia grondwet van 2001 bijvoorbeeld stelt dat de *regional administrative council* (de regionale regering) de bevoegdheid heeft to “**ensure the proper implementation of laws and decisions of the Federal State and those of the Caffee** (d.i. het regionale parlement)”. In dezelfde zin stipuleert art. 66(1) van de 2001 grondwet van de Zuidelijke deelstaat dat de *Executive Council* onder meer de volgende bevoegdheid heeft: “**insures the implementation of laws and decisions issued by the State Council and Federal Government. ...**”

#### **6.4.2.2. Allocatie van wetgevende bevoegdheden**

##### **6.4.2.2.1. Bevoegdheden van de federale overheid**

De – wetgevende – bevoegdheden van de federale overheid worden hoofdzakelijk opgesomd in 21 subartikelen van artikel 51 van de grondwet. Artikel 51 zelf specificeert niet dat het gaat om wetgevende bevoegdheden, maar dit kan afgeleid worden uit artikel 55 van de grondwet. Artikel 55 (1) stelt dat het *House of Peoples' Representatives* (de eerste kamer van het parlement) wetgevende bevoegdheid heeft in alle aangelegenheden die door de grondwet aan het federale niveau worden toegewezen; dit geldt dus ook voor de aangelegenheden toegewezen in artikel 51 GW. Artikel 51 categoriseert de federale bevoegdheden niet, maar de studie van de grondwettelijke bepalingen brengt aan het licht dat artikel 51 eigenlijk twee categorieën bevoegdheden toewijst aan de federale overheid: exclusieve bevoegdheden en kaderbevoegdheden. Onder kaderbevoegdheden wordt hier begrepen de bevoegdheid van de federale overheid om met betrekking tot een bepaalde materie basisregels uit te vaardigen; een soort van minimumstandaard op te stellen. Hierdoor kan een minimum aan nationale uniformiteit gegarandeerd worden en tegelijkertijd krijgen de deelstaten de mogelijkheid deze basisregels aan te vullen met eigen reglementering aangepast aan hun specifieke behoeften.<sup>482</sup>

Met het oog op een systematisch overzicht is het aangewezen om de bevoegdheden van de Ethiopische federatie uit artikel 51 tentatief in te delen in exclusieve en kaderbevoegdheden. Deze tentatieve indeling is gebaseerd op een interpretatie van de bewoordingen van de grondwettelijke bevoegdheidstoekenning.

<sup>481</sup> ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on “Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia”, 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>482</sup> R. ERGEC, “Institutionele analyse van het federalisme” in Interuniversitair Studiecentrum voor Federalisme (ed.), *Federalisme Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 1994, (35) 68; T. DE PELSMAECKER, “De verhouding tussen federaal en gefedereerd recht in België en de Bondsrepubliek Duitsland: het verband tussen normencollisie en bevoegdheidsverdeling”, *TBP* 2001, (71) 76.

### Exclusieve bevoegdheden van de federale overheid

- + De federale overheid zal het financieel en monetair beleid alsook het beleid inzake buitenlandse investeringen vaststellen;<sup>483</sup>
- + De federale overheid is verantwoordelijk voor de nationale defensie en heeft de bevoegdheid om een federale politiemacht op te richten;<sup>484</sup>
- + De federale overheid is bevoegd voor de geldemissie;<sup>485</sup>
- + De federale overheid is bevoegd voor het buitenlandse beleid. In dat kader is ze bevoegd voor het onderhandelen en ratificeren van internationale verdragen;<sup>486</sup>
- + De federale overheid is bevoegd voor het lucht, spoor en maritieme transport. Zij is tevens bevoegd voor interregionale wegen en voor de post en telecommunicatiediensten;<sup>487</sup>
- + De federale overheid is bevoegd tot het heffen en innen van belastingen die aan de federale overheid zijn toegewezen. De federale overheid zal ook de federale begroting opstellen en goedkeuren;<sup>488</sup>
- + De federale overheid is bevoegd voor meren en rivieren die gesitueerd zijn in het grondgebied van meerdere staten of die de Ethiopische staatsgrenzen overschrijden;<sup>489</sup>
- + De federale overheid is bevoegd voor de interregionale en de buitenlandse handel;<sup>490</sup>
- + De federale overheid is verantwoordelijk voor federaal gefinancierde instellingen die diensten verstrekken aan twee of meer staten;<sup>491</sup>
- + wanneer er een toestand van groeiende onveiligheid is binnen een bepaalde deelstaat en de deelstatelijke instellingen niet in staat zijn om daaraan het hoofd te bieden, zal de federale overheid militairen inzetten. Dit kan echter enkel op verzoek van de betrokken deelstaat;<sup>492</sup>
- + De federale overheid is bevoegd om alle wetten aan te nemen betreffende politieke partijen en verkiezingen;<sup>493</sup>
- + De federale overheid kan een noodtoestand afkondigen (en opheffen) in het gehele land, maar ook in bepaalde delen van het land;<sup>494</sup>
- + De federale overheid is bevoegd voor alle elementen betreffende nationaliteit;<sup>495</sup>
- + De federale overheid is bevoegd voor immigratie, het verlenen van paspoorten, vluchtelingen en asiel;<sup>496</sup>

---

<sup>483</sup> Art. 51 (4) GW.

<sup>484</sup> Art. 51 (6) GW.

<sup>485</sup> Art. 51 (7) GW.

<sup>486</sup> Art. 51 (8) GW.

<sup>487</sup> Art. 51 (9) GW.

<sup>488</sup> Art. 51 (10) GW.

<sup>489</sup> Art. 51 (11) GW.

<sup>490</sup> Art. 51 (12) GW.

<sup>491</sup> Art. 51 (13) GW.

<sup>492</sup> Art. 51 (14) GW.

<sup>493</sup> Art. 51 (15) GW.

<sup>494</sup> Art. 51 (16) GW.

<sup>495</sup> Art. 51 (17) GW.

<sup>496</sup> Art. 51 (18) GW.

- + De federale overheid is bevoegd voor het toekennen van patenten en het beschermen van auteursrecht;<sup>497</sup>
- + De federale overheid stelt uniforme standaarden op m.b.t. maten (“*measurement*”) en kalender;<sup>498</sup>
- + De federale overheid zal wetten aannemen ter regulering van het wapenbezit en de wapendracht.<sup>499</sup>

Het moet opgemerkt worden dat de opsomming van exclusieve federale bevoegdheden in artikel 51 niet limitatief is. Ook in andere grondwetsartikelen zijn exclusieve bevoegdheden van de federale overheid opgenomen. Ter zake kan verwezen worden naar artikel 55 GW. Dit artikel handelt over de bevoegdheden van het *House of Peoples’ Representatives* en kent aan (deze eerste kamer van) het federale parlement onder meer de bevoegdheid toe om een “*labour code*” en een “*commercial code*” aan te nemen.

#### Kaderbevoegdheden van de federale overheid

- + De federale overheid stelt globale economische, sociale en ontwikkelingsplannen en strategieën op en voert deze uit.<sup>500</sup> Het gebruik van de term “globaal” geeft reeds aan dat de grondwet ook ruimte laat voor specifieke plannen en strategieën. Dit wordt bevestigd door artikel 52 (2.c) van de grondwet waarin wordt voorzien dat de deelstaten de bevoegdheid hebben hun eigen economische, sociale en ontwikkelingsplannen en strategieën uit te werken.
- + De federale overheid zal nationale standaarden en beleidslijnen vaststellen voor de volksgezondheid, het onderwijs, de wetenschap, de technologie, alsook voor de bescherming van het historisch en cultureel erfgoed.<sup>501</sup>
- + De federale overheid is bevoegd om wetten aan te nemen ter regulering van het gebruik en het behoud van grond en andere natuurlijke rijkdommen.<sup>502</sup> Dat het gaat om een kaderbevoegdheid van de federale overheid en dat de deelstaten dus het recht hebben om de federale regeling aan te vullen met op de eigen noden toegespitste reglementering blijkt opnieuw uit artikel 52. Artikel 52 (2.d) voorziet immers dat de deelstaten het recht hebben om hun eigen grond en andere natuurlijke rijkdommen te beheren in overeenstemming met de federale wetten.

Bij de kaderbevoegdheden rijst natuurlijk de vraag naar de invulling van dat kader door de federale overheid. Beperkt de federale overheid zich bij het uitoefenen van haar kaderbevoegdheden tot het formuleren van algemene richtlijnen of gaat ze verder en wordt een gedetailleerde regeling uitgewerkt? Die vraag is belangrijk omwille van het uitgestrekte domein waarbinnen de kaderbevoegdheden van de federale overheid zich

---

<sup>497</sup> Art. 51 (19) GW

<sup>498</sup> Art. 51 (20) GW.

<sup>499</sup> Art. 51 (21) GW.

<sup>500</sup> Art. 51 (2) GW.

<sup>501</sup> Art. 51 (3) GW.

<sup>502</sup> Art. 51 (5) GW.



situëren. Een brede invulling van de kaderbevoegdheden zou dan ook een aanzienlijke beperking van de regionale bevoegdheden betekenen. Een eerste studie van wetgeving en beleidsdocumenten waarmee de federale overheid de kaderbevoegdheden uitoefent levert geen eenduidige conclusies op. Vooreerst zijn er aanwijzingen dat de federale overheid effectief een brede invulling geeft aan haar kaderbevoegdheden en daarom weinig ruimte laat aan de deelstaten om het kader met eigen, specifieke reglementering in te vullen. In de literatuur wordt gesteld dat op tal van domeinen zoals gezondheidszorg, onderwijs, en cultuur het beleid bepaald wordt door de federale overheid. Dat federale beleid is vaak zo uitgebreid dat er nauwelijks ruimte overblijft voor regionale verfijningen.<sup>503</sup> Een eerste studie van beleidsdocumenten en wetgeving in twee sectoren – onderwijs en cultuur – lijkt deze stelling te ondersteunen.

Wat het onderwijs betreft kan verwezen worden naar de federale *“Education and Training Policy”*.<sup>504</sup> Over het taalgebruik in het onderwijs voorziet dat beleid onder meer dat *“Cognizant of the pedagogical advantage of the child in learning in mother tongue and the rights of nationalities to promote the use of their languages, primary education will be given in nationality languages.”* Dit is een belangrijke beperking van de autonomie van de deelstaten op het vlak van taalkeuze in het lager onderwijs. De vraag kan gesteld worden of dit niet verder gaat dan het bepalen van nationale standaarden en algemene richtlijnen inzake onderwijs waartoe de federale overheid krachtens artikel 55 (3) GW bevoegd is.

Voor het culturele beleid kan het voorbeeld gegeven worden van de *Research and Conservation of Cultural Heritage Proclamation No. 209/2000* van 27 juni 2000. Deze wet bevat bepalingen inzake bescherming en exploratie van cultureel erfgoed die erg gedetailleerd zijn en veel verder gaan dan het vastleggen van nationale standaarden en beleidslijnen.

Anderzijds zijn er ook voorbeelden van federale kaderwetgeving waarbij de deelstaten wel over voldoende specificatiemogelijkheden blijven beschikken. In deze categorie past de *“Federal Rural Land Administration Proclamation No. 89/1997”* van 7 juli 1997. In artikel 6 van de wet wordt aangegeven aan welke minimumvoorwaarden regionale grondenwetgeving moet voldoen. Deze voorwaarden worden algemeen geformuleerd en laten derhalve voldoende ruimte aan de deelstaten voor het aannemen van specifieke wetgeving.

Een algemene conclusie is dus niet mogelijk. De evaluatie van de beleidsruimte van de deelstaten zal per sector moeten worden bekeken en vereist daarenboven een vergelijking tussen federale en regionale wetgeving; een vergelijking die ernstig wordt bemoeilijkt door de vaak gebrekkige beschikbaarheid van regionale wetgeving.

---

<sup>503</sup> ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on “Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia”, 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>504</sup> Zie hiervoor ook MOHAMMED HABIB, *Federalism and its Implications for the Language Question in Ethiopia*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.

#### 6.4.2.2.2. De regionale bevoegdheden

De bevoegdheden van de deelstaten worden hoofdzakelijk toegewezen in artikel 52 GW. Artikel 52(1) stelt dat *“All powers not given expressly to the Federal Government alone, or concurrently to the Federal Government and the States are reserved to the States.”* Dit betekent dat de deelstaten beschikken over concurrerende bevoegdheden alsook over alle niet toegewezen bevoegdheden (de zgn. residuaire bevoegdheden).

Opmerkelijk is dat artikel 52 (1) hier niet alleen spreekt over exclusieve bevoegdheden van de federale overheid, maar het inderdaad ook heeft over concurrerende bevoegdheden.

Bij concurrerende bevoegdheden zijn zowel de federale overheid als de deelstaten bevoegd om een bepaalde materie te regelen. Daar dit onvermijdelijk aanleiding geeft tot normenconflicten is tevens een duidelijke voorrangsregel voorzien. Die voorrangsregel bepaalt aan welke norm de voorrang moet gegeven worden in geval van conflict tussen een federale en een regionale wet over hetzelfde onderwerp. In de meeste staten komt het erop neer dat voorrang wordt toegekend aan de federale wet (zoals bv. in Duitsland of de VSA). De concrete betekenis hiervan wordt duidelijk verwoord door R. Ergec: *“Zij (de concurrerende bevoegdheden) hebben betrekking op die materies waarin de gefedereerde gemeenschappen ten volle hun rol van wetgevers kunnen spelen, zolang de federale overheid dit niet doet. Zodra de federale overheid het initiatief neemt in deze materie tussen te komen heeft haar reglementering voorrang op die van de gefedereerde entiteiten. Deze hebben vanaf dat ogenblik niet langer het recht de materies te regelen die door de federale wetgeving worden bestreken en de reglementeringen die zij reeds zouden goedgekeurd hebben worden opgeheven in de mate dat zij onverenigbaar zijn met de nationale voorschriften”*<sup>505</sup>

Concurrerende bevoegdheden brengen een element van flexibiliteit in de bevoegdheidsverdeling. Zij laten de federale overheid toe een wetgevend optreden in een bepaalde materie uit te stellen tot wanneer een regeling in de materie van nationaal/federaal belang wordt.<sup>506</sup> Hoewel de Ethiopische grondwet in artikel 52 de categorie van de concurrerende bevoegdheden vermeldt, bevat de grondwet – in tegenstelling tot sommige andere federale grondwetten (bv. de grondwet van India) - geen lijst van deze bevoegdheden. Enkel in artikel 98 wordt met betrekking tot bepaalde belastingen expliciet gesproken over concurrerende bevoegdheden. Dit mag echter niet doen besluiten dat de categorie van concurrerende bevoegdheden in Ethiopië geen betekenis heeft buiten de fiscale aangelegenheden. Concurrerende bevoegdheden zijn immers impliciet opgenomen in andere bepalingen van de grondwet. Zo kunnen concurrerende bevoegdheden worden afgeleid uit artikel 55 van de grondwet; een artikel dat handelt over de bevoegdheden van de eerste kamer van het federale parlement: het *House of Peoples' Representatives*. Meer bepaald kan een concurrerende bevoegdheid inzake strafwetgeving worden gelezen in artikel 55(5): *“It (het House of Peoples'*

<sup>505</sup> R. ERGEC, *l.c.*, (35) 66 - 67.

<sup>506</sup> ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on “Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia”, 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

*Representatives) shall enact a penal code. The States may, however, enact penal laws on matters that are not specifically covered by Federal penal legislation”.*

Ook artikel 55(6) lijkt een concurrerende bevoegdheid te bevatten: *“It (het House of Peoples’ Representatives) shall enact civil laws which the House of the Federation deems necessary to establish and sustain one economic community.”* Het federale parlement kan wetgevend optreden in het domein van het burgerlijk recht, doch enkel wanneer dit vereist is voor het waarborgen van de economische eenheid. Een soortgelijke bepaling is terug te vinden in artikel 72 (2) van de Duitse grondwet: *“Der Bund hat in diesem Bereich (het domein van de concurrerende bevoegdheden) das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamststaatlichen Interesse eine Bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.”* De federale overheid zal haar wetgevende bevoegdheid in het kader van de concurrerende bevoegdheden alleen uitoefenen onder bepaalde voorwaarden; zoals wanneer dit vereist is voor de bescherming van de economische eenheid.

Merk ook op dat de Ethiopische grondwet geen ondubbelzinnige voorrangregel bevat in geval van conflict tussen een federale en een regionale wet.<sup>507</sup> Toch zijn er constitutionele aanwijzingen dat bij een dergelijk conflict voorrang moet gegeven worden aan de federale wet. Een eerste aanwijzing vloeit voort uit het zonet vermelde artikel 55 (5). De deelstaten en de federale overheid zijn bevoegd om strafwetgeving aan te nemen, maar de regionale wetgeving kan slecht betrekking hebben op de aangelegenheden die niet opgenomen zijn in federale wetgeving. Een tweede aanwijzing vloeit voort uit de regionale grondwetten. Zowel in de grondwet van Oromia als in de grondwet van de Zuidelijke deelstaat wordt bepaald dat het regionale parlement weliswaar de bevoegdheid heeft om wetten aan te nemen, maar dat die wetten in overeenstemming moeten zijn met de federale grondwet alsook met de gewone federale wetten.<sup>508</sup>

Naast concurrerende bevoegdheden beschikken de deelstaten dus ook over de residuaire bevoegdheden. Hoewel alle residuaire (niet toegewezen) bevoegdheden behoren tot de competentie van de deelstaten, vond de grondwetgever het toch nodig om een aantal bevoegdheden uitdrukkelijk toe te wijzen aan de (deel)staten. Dit gebeurt in artikel 52 (2) GW. Hoewel eigenlijk overbodig, is die expliciete allocatie van bevoegdheden wel interessant omdat het een eerste inzicht geeft in de omvang van de materies die nog tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren.

+ De staten hebben het recht om een eigen institutionele structuur tot ontwikkeling te brengen. Die institutionele structuur moet wel voldoen aan bepaalde voorwaarden. Zo moeten de beginselen van zelfbestuur en democratie worden gerespecteerd en ondersteund;<sup>509</sup>

---

<sup>507</sup> GETACHEW ASSEFA, *Protection of Fundamental Rights and Freedoms in Ethiopian Federalism*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.

<sup>508</sup> Art. 49 (3.a) GW Oromia, Art. 51 (3.a) GW Zuidelijke deelstaat.

<sup>509</sup> Art. 52 (2.a) GW.

- + De staten hebben het recht om een eigen grondwet en wetten aan te nemen;<sup>510</sup>
- + Zoals gezegd hebben de staten het recht om eigen economische, sociale en ontwikkelingsplannen en strategieën te formuleren en uit te werken;<sup>511</sup>
- + Eveneens werd hierboven gewezen op de bevoegdheid van de staten om, in overeenstemming met de federale wetten, hun eigen gronden en andere natuurlijke rijkdommen te beheren;<sup>512</sup>
- + De staten hebben het recht om eigen belastingen te heffen.<sup>513</sup> Zij hebben eveneens het recht om de statelijke begroting op te stellen en goed te keuren;<sup>514</sup>
- + De staten hebben het recht om het statuut van de eigen ambtenarij vast te stellen;<sup>515</sup>
- + De staten hebben het recht om een eigen politiemacht op te richten en te leiden en zij zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en rust binnen de staat.<sup>516</sup>

Een bevoegdheid van de deelstaten die nog niet ter sprake is gekomen, maar die uitermate belangrijk is in het licht van de uitoefening van het recht op zelfbeschikking door de naties, nationaliteiten en volkeren is de bevoegdheid inzake taal.

In het historisch overzicht werd reeds besproken hoe het propageren, en sterker nog, het opleggen, van het Amhaars een onderdeel was van de strategie van natievorming gevolgd door het keizerlijke regime. Vooral tijdens het bewind van Haile Selassie werd het verbod om in de administratie en het onderwijs andere talen dan het Amhaars te gebruiken gezien als een geschikt mechanisme voor de creatie van een Ethiopische identiteit.<sup>517</sup> Hoewel het bewind van de *Derg* een ietwat soepeler houding ten opzichte van het gebruik van de andere endogene talen etaleerde, was er geen sprake van een echte trendbreuk. Ook onder de *Derg* bleef het Amhaars de dominante taal van het bestuur en het onderwijs. Een revolutionaire ommezwaai kwam er wel na de machtswissel in mei 1991. De nieuwe machthebbers braken radicaal met een op centralisatie en etnische homogenisering gebaseerde strategie van staatsopbouw en kozen daarentegen voor een verregaande decentralisatie gesteund op het recht op zelfbeschikking van alle Ethiopische naties, nationaliteiten en volkeren. Deze radicaal omgekeerde strategie impliceerde uiteraard ook een radicaal andere houding t.o.v. de taaldiversiteit. Het recht van de naties, nationaliteiten en volkeren om de eigen taal te gebruiken en te ontwikkelen werd in het Overgangshandvest expliciet opgenomen als een onderdeel van het recht op zelfbeschikking. Ter uitvoering hiervan kende *Proclamation No. 7/1992* aan de regionale parlementen reeds de bevoegdheid toe om de eigen werktal te bepalen. Het mag derhalve niet verbazen dat ook de grondwet blijkt geeft van een grote aandacht voor taalrechten. Er kan aan herinnerd worden dat het recht van de naties, nationaliteiten en volkeren om de eigen taal te spreken, te schrijven en te ontwikkelen uitdrukkelijk wordt gewaarborgd door

---

<sup>510</sup> Art. 52 (2.b) GW.

<sup>511</sup> Art. 52 (2.c) GW.

<sup>512</sup> Art. 52 (2.d) GW.

<sup>513</sup> De fiscale bevoegdheden van de deelstaten worden uiteengezet in de artikelen 97 en 98 van de grondwet en worden in sectie 6.4.4. besproken.

<sup>514</sup> Art. 52 (2.e) GW.

<sup>515</sup> Art. 52 (2.f) GW.

<sup>516</sup> Art. 52 (2.g) GW.

<sup>517</sup> FASIL NAHUM, *o.c.*, 154 - 155.

artikel 39(2) als een onderdeel van het recht op zelfbeschikking. Het gevolg hiervan is dat artikel 5(3) GW aan de deelstaten – die het kader vormen waarbinnen de naties, nationaliteiten en volkeren hun recht op zelfbeschikking uitoefenen - eveneens de bevoegdheid toekent om hun eigen werktal te kiezen. Wel stelt artikel 5(2) dat het Amhaars de werktal van de federale overheid zal blijven. Welke taal gebruikt moet worden voor de communicatie tussen de federale overheid en de deelstaten of tussen de deelstaten onderling wordt niet bepaald in de grondwet, maar in de praktijk blijft ook hier het Amhaars als communicatiemedium fungeren.<sup>518</sup> Hoewel de grondwet dus een einde maakt aan de monopoliepositie van het Amhaars als ambtstaal, blijft de taal fungeren als *lingua franca* of gemeenschappelijke Ethiopische taal.<sup>519</sup>

Deze grondwettelijke bepaling is zeker geen dode letter gebleven. Vandaag is het zo dat alle deelstaten die opgericht werden voor een bepaalde etnische groep (dit zijn de Tigray, Amhara, Oromia, Harar, Somali en Afar deelstaten) de taal van die groep als regionale werktal hebben aangenomen.<sup>520</sup> In de multi-etnische staten Gambella, Benishangul/Gumuz en de Zuidelijke deelstaat heeft de regionale overheid daarentegen geopteerd voor een verder gebruik van het Amhaars.<sup>521</sup> Wat betreft de eerste groep deelstaten zou kunnen gezegd worden dat de keuze van de regionale overheid om de taal van de dominante groep als regionale werktal te hanteren, aan de betreffende groep de mogelijkheid biedt om zijn door artikel 39(2) GW toegekend recht op het spreken, schrijven en ontwikkelen van de eigen taal uit te oefenen. Artikel 5(3) GW heeft dus zeker geleid tot een verbetering van de positie van enkele talen, maar de vraag kan gesteld worden of ook de doelstelling van artikel 5(1) GW, nl. dat “*All Ethiopian languages shall enjoy equal state recognition*” hierdoor kan worden gerealiseerd. Verder in de uiteenzetting zal nog uitvoerig aandacht worden besteed aan de positie van etnische minderheidsgroepen binnen door één groep gedomineerde deelstaten enerzijds en aan de positie van etnische groepen binnen multi-etnische deelstaten anderzijds.

Samenvattend kan gesteld worden dat het grondwettelijke stelsel van bevoegdheidsverdeling in Ethiopië vrij complex is. De federale overheid beschikt over exclusieve bevoegdheden, maar ook over kaderbevoegdheden met een aanvullende rol voor de deelstaten en over concurrerende bevoegdheden. Deze laatste categorie is deels expliciet opgenomen in de grondwet (artikel 98) en deels impliciet af te leiden uit verspreide grondwettelijke bepalingen. De deelstaten beschikken over concurrerende bevoegdheden, over bevoegdheden die expliciet aan de deelstaten worden toegewezen

---

<sup>518</sup> ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on “Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia”, 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>519</sup> Merk op dat de grondwet het nergens heeft over de status van het Engels. Nochtans is het Engels de taal die gebruikt wordt voor de internationale communicatie en het is tevens de onderwijstaal in het secundair en het hoger onderwijs. Daarenboven gebeuren alle publicaties in het Ethiopische staatsblad, de Federal Negarit Gazeta, zowel in het Amhaars als in het Engels. In geval van conflict tussen de Engelse en de Amhaarse versie komt wel voorrang toe aan deze laatste.

<sup>520</sup> In Harar wordt naast het Harari ook het Oromiffa als regionale werktal gehanteerd.

<sup>521</sup> MOHAMMED HABIB, *Federalism and its implications for the language question in Ethiopia*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.

alsook over alle residuaire bevoegdheden. Dit stelsel van bevoegdheidsverdeling ligt in de lijn van het specifieke karakter van de Ethiopische federatie. In essentie kan een federatie op twee wijzen ontstaan. De federatie kan het gevolg zijn van het samengaan van voorheen onafhankelijke staten die beslist hebben om een deel van hun bevoegdheden over te dragen aan een nieuwe federale overheid (dit wordt aangeduid met de term centripetaal federalisme). De federale structuur kan ook de resultante zijn van een proces van devolutie in een eenheidsstaat (ter zake wordt gesproken van een centrifugaal federalisme).<sup>522</sup> Hierbij moet wel opgemerkt worden dat sommige federaties niet exclusief in één van beide categorieën zijn onder te brengen daar zij zowel centripetale als centrifugale ontwikkelingen hebben gekend (voorbeelden hiervan zijn Canada en Duitsland). Het onderscheid is echter nuttig omdat het vaak gevolgen heeft voor het stelsel van bevoegdheidsverdeling. In de centripetale federaties is het gebruikelijk dat de federale overheid over toegewezen bevoegdheden beschikt en dat de residuaire bevoegdheden (de bevoegdheden die niet werden toegewezen aan de federale overheid) bij de deelstaten blijven. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Verenigde Staten en Zwitserland. In centrifugale federaties is het omgekeerde merkbaar: de residuaire bevoegdheden blijven bij de federale overheid en de deelstaten beschikken over toegewezen bevoegdheden.<sup>523</sup>

In welk van beide modellen past de Ethiopische federatie? Is de nieuwe staatsstructuur het resultaat van het samengaan van voorheen onafhankelijke entiteiten dan wel het gevolg van een proces van de devolutie binnen een eenheidsstaat? Op het eerste zicht lijkt het antwoord hierop zonneklaar: de Ethiopische federatie is een duidelijk voorbeeld van een centrifugaal federalisme. De introductie van een federale structuur in 1995 was de resultante van een proces van omvorming van de eenheidsstaat dat door het EPRDF in 1991 was geïnitieerd. Constitutioneel gezien vertoont de Ethiopische federatie evenwel kenmerken van een centripetaal federalisme.<sup>524</sup> De grondwet legt de ultieme soevereiniteit bij de naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië en de grondwet – en bijgevolg de federale structuur – is de uitdrukking van hun wil. De federale structuur bestaat derhalve bij de gratie van de naties, nationaliteiten en volkeren en indien deze daartoe beslissen kunnen zij het federale verband verlaten via de uitoefening van het recht op secessie. Deze grondwettelijke kenmerken hebben hun gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling in de zin dat het Ethiopische systeem van bevoegdheidsverdeling beantwoordt aan wat in centripetale federaties gebruikelijk is: de federale overheid beschikt enkel over toegewezen bevoegdheden, de residuaire bevoegdheden worden voorbehouden aan de deelstaten.

Na dit overzicht van de grondwettelijke allocatie van bevoegdheden moeten nu de bevoegdheden van de deelstaten worden geëvalueerd. Beschikken de deelstaten over voldoende bevoegdheden om de uitoefening van het recht op zelfbeschikking mogelijk te maken? De bovenstaande bespreking zorgt voor een gemengde indruk. Enerzijds lijkt de

<sup>522</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *o.c.*, 1019.

<sup>523</sup> R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, Mc Gill – Queen's University Press, 1999, 36.

<sup>524</sup> Zie hiervoor ANDREAS ESHETE, *Ethnic Federalism: New Frontiers in Ethiopian Politics*, paper gepresenteerd op de "1<sup>st</sup> national national conference on federalism, conflict and peace building", May 5 – 7, 2003, Addis Ababa.

ruimte van de deelstaten om eigen beleidskeuzes te maken op tal van domeinen zoals onderwijs, gezondheidszorg, sociale en economische ontwikkeling beperkt door de bevoegdheid van de federale overheid om federale beleidslijnen te ontwikkelen. Anderzijds beschikken de deelstaten over een uitgebreide bevoegdheid om de eigen institutionele en administratieve organisatie vorm te geven. Zij kunnen een eigen grondwet aannemen, ze hebben de bevoegdheid om een regionale politiemacht op te richten en ze bepalen zelf de organisatie van het lokaal bestuur. Ook de bevoegdheid van de deelstaten inzake taal is een belangrijk aspect van het recht op zelfbeschikking. Tenslotte beschikken de deelstaten (althans de voor één bepaalde groep opgerichte) over het recht om zich onvoorwaardelijk af te scheiden van de Ethiopische federatie.

Ter afronding van deze sectie over de grondwettelijke allocatie van bevoegdheden over het federale en het regionale niveau moet aangestipt – en herhaald – worden dat vele bevoegdheidsverdelende bepalingen uit de grondwet geen precieze competentietoewijzing inhouden. Voor vele materies is de precieze bevoegdheid van het federale respectievelijk regionale niveau onduidelijk, wat onvermijdelijk aanleiding zal geven tot bevoegdheidsconflicten.

In de meeste federale staten wordt de grondwettelijke verdeling van bevoegdheden tussen het federale en het regionale niveau gewaarborgd door een onafhankelijke rechterlijke instantie. Deze taak kan worden toegekend aan het hoogste rechtscollege in de gewone rechterlijke organisatie (zoals in de VSA, Canada en Australië) of aan een gespecialiseerd rechterlijk orgaan (zoals in Duitsland of Spanje).<sup>525</sup> Deze rechtsinstanties zijn bevoegd om bevoegdheidsconflicten tussen het federale en het regionale niveau te beslechten aan de hand van een interpretatie van de relevante bevoegdheidsverdelende bepalingen uit de grondwet. De interpretatie van vage bevoegdheidsverdelende bepalingen kan een belangrijke impact hebben op de bevoegdheidsverdeling in die zin dat het kan leiden tot een aanzienlijke uitbreiding van bevoegdheden van het federale niveau ten nadele van het regionale niveau of omgekeerd.<sup>526</sup> In de Verenigde Staten bijvoorbeeld heeft het *Supreme Court* via een extensieve interpretatie de bevoegdheden van de federale overheid aanzienlijk uitgebreid. In Canada heeft zich het omgekeerde voorgedaan. De betreffende rechtsinstanties spelen aldus een centrale rol in de ontwikkeling van het federalisme.<sup>527</sup>

Ethiopië onderscheidt zich van de grote meerderheid van federaties door de competentie voor bevoegdheidsconflicten niet toe te kennen aan een rechterlijke instantie. De bevoegdheid om via interpretatie van de grondwet bevoegdheidsconflicten op te lossen komt er toe aan de tweede kamer van het federale parlement: het *House of the Federation*. Deze bevoegdheid van het *House of the Federation* vloeit voort uit artikel 62 (1) GW waarin wordt bepaald dat het “*House has the power to interpret the Constitution*” en uit artikel 83 (1) GW dat stelt: “*All constitutional disputes shall be decided by the House of the Federation.*” Bij de uitoefening van zijn taken wordt het *House* bijgestaan door de

---

<sup>525</sup> R. ERGEC, *l.c.*, (35) 47.

<sup>526</sup> *Ibid.*, (35) 47.

<sup>527</sup> K. O'MALLEY, “The role and functions of courts and other arbitrators in federations” in D.J. KRIEK, e.a. (ed.), *Federalism: the solution?*, Pretoria, HSRC Publishers, 1992, (83) 90 - 91.

*Council of Constitutional Inquiry*; een louter adviserend orgaan.<sup>528</sup> Met betrekking tot deze bevoegdheid van het *House of the Federation* kunnen ernstige bezwaren worden geformuleerd. Het orgaan dat instaat voor de beslechting van bevoegdheidsconflicten zou zich idealiter in een volledig onafhankelijke positie zowel tegenover het federale als tegenover het regionale niveau moeten bevinden. Pas dan kan het orgaan zijn rol van arbiter ten volle spelen. De Ethiopische regeling is hiermee radicaal in strijd. In sectie 6.5 zal besproken worden dat de leden van het *House of the Federation* allen worden verkozen door de regionale parlementen. Dit leidt tot het resultaat dat bevoegdheidsconflicten tussen de federale overheid en de deelstaten moeten beslecht worden door de vertegenwoordigende vergadering van die deelstaten. Het risico is dan ook dat het *House of the Federation* bevoegdheidsconflicten systematisch in het voordeel van de deelstaten zal beslechten. Tot op heden is er nauwelijks rechtspraak van het *House of the Federation*, zodat het te vroeg is om deze stelling aan concrete rechtspraak te toetsen.

#### **6.4.2.3. Grondwettelijke mechanismen tot wijziging van de bevoegdheidsverdeling**

Na dit overzicht van de bevoegdheidsverdeling door de federale grondwet is het belangrijk op te merken dat de grondwet ook mechanismen bevat die het mogelijk maken die bevoegdheidsverdeling te wijzigen/ doorbreken. Hieronder worden drie mechanismen opgesomd die hetzij een uitbreiding hetzij een beperking van de regionale bevoegdheden tot gevolg kunnen hebben. Het gaat respectievelijk om de bevoegdheidsdelegatie, om de mogelijkheid tot federale interventie en om de procedure tot grondwetsherziening.

I) Het eerste mechanisme zit vervat in artikel 50(9) GW. Dat artikel biedt de federale overheid de mogelijkheid (maar niet de verplichting) om, indien zij dit nodig acht, haar bevoegdheden aan de deelstaten te delegeren. In de ontwerptekst van de Ethiopische grondwet, zoals goedgekeurd door de *Council of Representatives*, voorzagt artikel 50 (9) niet alleen in een dergelijke mogelijkheid voor de federale overheid, maar ook voor de deelstaten. Artikel 50 (9) bepaalde dan dat ook de deelstaten hun door de grondwet toegekende bevoegdheden konden delegeren aan de federale overheid. Enkele auteurs waarschuwden ervoor dat dit aanleiding kon geven tot een accumulatie van bevoegdheden bij de federale overheid en dat een dergelijke bepaling dienvolgens het risico inhield van een uitholling van de regionale/statelijke autonomie.<sup>529</sup>

Deze bezorgdheid werd blijkbaar overgenomen door de Ethiopische grondwetgever, want in de definitieve grondwettekst werd de mogelijkheid van delegatie van de deelstaten aan het federale niveau niet weerhouden.

Bij artikel 50 (9) moet wel de bedenking worden geformuleerd dat het geenszins duidelijk is welke bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd aan de deelstaten. Artikel 50 (9) heeft

<sup>528</sup> De grondwettigheidcontrole zal in detail worden behandeld in de sectie over de federale rechterlijke organisatie.

<sup>529</sup> J. ABBINK, "Ethnicity and constitutionalism in contemporary Ethiopia", *Journal of African Law* 1997, (159) 168; C. EMMINGHAUS, *Äthopiens ethnoregionaler Föderalismus*, Hamburg, Lit verlag, 1997, 85; U. PREUSS, *Comments on The Draft Constitution of Ethiopia by International Legal Experts*, Addis Ababa, The InterAfrica Group, November 1994.



het over de bevoegdheden die toegewezen worden aan de federale overheid in artikel 51. De grondwet specificeert niet welke bevoegdheden uit die lijst in aanmerking komen voor delegatie, maar een belangrijke vaststelling is dat artikel 50 (9) enkel spreekt over bevoegdheden en niet over **alle** bevoegdheden. Een delegatiemogelijkheid voor alle bevoegdheden uit artikel 51 zou trouwens compleet ondenkbaar zijn. Zo is het duidelijk dat onder meer de bevoegdheden inzake nationale defensie, muntslag en nationaliteit niet in aanmerking komen voor delegatie aan de deelstaten.

**II)** Daar waar het eerste mechanisme toelaat de bevoegdheden van de deelstaten uit te breiden, impliceert het tweede mechanisme een beperking van de regionale bevoegdheid ten voordele van de federale overheid. In de grondwet staan drie bepalingen die de federale overheid toelaten te interveniëren in de aangelegenheden van de deelstaten wanneer de deelstaten hun grondwettelijke verplichting van artikel 52 (2.g), nl. het handhaven van de openbare orde en rust binnen het eigen territorium, niet nakomen.

De eerste mogelijkheid tot federale interventie staat in het hierboven vermelde artikel 51(14) GW en houdt in dat de federale overheid militairen zal inzetten wanneer er een toestand van groeiende onveiligheid is binnen een bepaalde deelstaat en de deelstatelijke instellingen niet bij machte zijn om daaraan het hoofd te bieden. Wel is het zo dat de federale overheid slechts kan optreden op verzoek van de betrokken deelstaat.

De tweede mogelijkheid zit vervat in artikel 55 van de grondwet; een artikel dat handelt over de bevoegdheden van het *House of Peoples' Representatives*. Artikel 55 (16) stelt dat het *House of Peoples' Representatives* een gezamenlijke vergadering van het *House* en de tweede kamer van het parlement – het *House of the Federation* – zal bijeenroepen indien een regionale overheid niet bij machte is om een einde te maken aan mensenrechtenschendingen binnen haar grondgebied. De gezamenlijke vergadering van beide kamers kan dan richtlijnen uitvaardigen voor de betreffende deelstaat.

De derde mogelijkheid is terug te vinden in artikel 62 GW dat de bevoegdheden van het *House of the Federation* opsomt. Artikel 62(9) stelt dat het *House* federale interventie zal bevelen indien een staat de grondwettelijke orde bedreigt.

Deze bepalingen misten de nodige duidelijkheid om een effectieve uitoefening ervan mogelijk te maken. Wat zijn mensenrechtenschendingen? Wie beoordeelt die schendingen? Welke richtlijnen kunnen worden uitgevaardigd? Wat is de relatie tussen een schending van mensenrechten en een bedreiging voor de grondwettelijke orde? Wat is de draagwijdte van een federale interventie? Dit zijn maar enkele van de vragen die de redactie van de grondwettelijke bepalingen onbeantwoord laat.<sup>530</sup>

Een eerste poging tot verduidelijking en concrete invulling van de grondwettelijke bepalingen kwam van de Ethiopische grondwetspecialist Fasil Nahum. Fasil stelt dat het *House of the Federation* slechts node tot een federale interventie zal bevelen en dit omwille van de gevaren voor de regionale autonomie. Volgens hem is er een band tussen artikel 62(9) (federale interventie op bevel van het *House of the Federation*) en artikel 55

---

<sup>530</sup> HASHIM TEWFIQ, *Conflict Management Structures and Federal Intervention Under the Ethiopian Constitution*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.

(16) waarin aan de gezamenlijke vergadering van de twee kamers van het parlement de bevoegdheid wordt toegekend om richtlijnen uit te vaardigen aan een bepaalde deelstaat met het oog op de stopzetting van de schending van mensenrechten in die deelstaat. Volgens Fasil kan het *House of the Federation* alleen dan een federale interventie bevelen wanneer het niet gaat om een schending van mensenrechten of wanneer de schending van mensenrechten, ondanks het uitvaardigen van richtlijnen, blijft verder bestaan.<sup>531</sup> Deze interpretatie wordt bevestigd door artikel 36 van *Proclamation No. 251/2001* waarin wordt bepaald dat het *House of the Federation* tot federale interventie zal bevelen in geval van:

- a) *suspension of government institutions recognized in the constitution directly or indirectly from their regular functioning or;*
- b) *the failure of any state to execute directives given to it by the House of Peoples' Representatives in accordance with article 55/16 of the constitution, or its unwillingness to do so or;*
- c) *where the state fails to secure peace and security using its own regular peace keeping mechanism due to the fact that the problem is beyond its control and fails to call the Federal Government to intervene in such state of affairs.*

Een vollediger uitvoering van de drie door de grondwet voorziene mogelijkheden tot federale interventie kwam er met *Proclamation No. 359/2003* van 10 juli 2003: “*System for the Intervention of the Federal Government in the Regions Proclamation No. 359/2003*”.

Deze *Proclamation* heeft – en doet nog steeds – veel stof opwaaien en wordt vaak gezien als een duidelijke versterking van de positie van de federale overheid t.o.v. de deelstaten en zelfs als een ondermijning van de federale structuur.<sup>532</sup>

Een grondige analyse van de bepalingen van *Proclamation No. 359/2003* dringt zich dan ook op. Bij de analyse zal de structuur van de wet worden gevolgd waarbij achtereenvolgens de uitvoering van de artikelen 51(14), 55(16) en 62(9) van de grondwet wordt behandeld.

Vooreerst heeft de wet het dus over de federale interventie in het geval van een groeiende onveiligheid binnen een bepaalde deelstaat. Het begrip “groeiende onveiligheid” wordt in artikel 3 van de wet als volgt gedefinieerd: “*The security situation shall be deemed to have deteriorated where there is an activity that disturbs the peace and safety of the public and the law enforcement agency and the judiciary of the region are unable to arrest the security problem in accordance with the law.*” Wanneer zich een dergelijke situatie voordoet zal het parlement of het hoogste uitvoerende orgaan van de regio een verzoek tot federale tussenkomst richten aan de eerste minister (art. 4). De federale tussenkomst houdt in dat de eerste minister het leger en/of de federale politie zal inzetten in de deelstaat om een einde te maken aan de groeiende onveiligheid. De federale veiligheidstroepen blijven bij hun optreden in de regio's onder controle staan van de federale overheid. Aan de

---

<sup>531</sup> FASIL NAHUM, o.c., 75 - 76.

<sup>532</sup> Zie o.m. ZERIHUN TADESSE, “The constitution and federal intervention an attempt at a conceptual analysis”, *Ethiopian Reporter* 2 juli 2003; *The Indian Ocean Newsletter*, n° 1047, 21 juni 2003.

federale tussenkomst komt een einde wanneer de veiligheid is hersteld of wanneer het hoogste uitvoerende orgaan van de regio de eerste minister verzoekt de federale tussenkomst stop te zetten (art. 5.5).

Een grotere beperking op de autonomie van de deelstaten komt er in het geval van federale interventie wegens schending van mensenrechten in een bepaalde deelstaat. Volgens artikel 7 van de wet doet een schending van mensenrechten zich voor “*where an act is committed in a region in violation of the provision of the human rights stipulated in the constitution and laws promulgated pursuant to the constitution, and the law enforcement agency and the judiciary are unable to arrest such violations of human rights.*” De procedure voor federale interventie begint in dit geval met een onderzoek ter plaatse in de deelstaat door een team (bestaande uit leden van het *House of Peoples’ Representatives*) gezonden door het *House of Peoples’ Representatives*. Het *House* reageert hiermee op binnengekomen klachten van mensenrechtenschendingen. Het onderzoeksteam stelt een rapport met aanbevelingen op en legt dit voor aan het *House of Peoples’ Representatives* (art. 9.1). In dit rapport moeten een aantal elementen worden opgenomen: zo moeten er bewijzen worden aangebracht voor de mensenrechtenschendingen, er moeten verantwoordelijken worden aangewezen en er moet melding gemaakt worden van de door de deelstaten genomen maatregelen om een einde te maken aan de schendingen (art. 9.2). Wanneer het *House of Peoples’ Representatives*, op basis van dit rapport, oordeelt dat er redenen zijn voor federale interventie zal het een gezamenlijke vergadering van het *House of Peoples’ Representatives* en het *House of the Federation* bijeenroepen (art. 10). De gezamenlijke vergadering kan dan beslissen dat het *House of Peoples’ Representatives* richtlijnen moet geven aan de deelstaten die moeten toelaten een einde te stellen aan de mensenrechtenschendingen.

De derde mogelijkheid tot federale interventie is de meest verregaande en dus ook de sterkst bekritiseerde. Het gaat om de mogelijkheid tot federale interventie in het geval een deelstaat de grondwettelijke orde bedreigt. Hierboven werd reeds vermeld welke elementen door *Proclamation No. 251/2001* als bedreigingen van de grondwettelijke orde werden aangeduid. Een aantal van deze elementen zijn terug te vinden in *Proclamation No. 359/2003*, maar de *Proclamation* voegt ook nieuwe elementen toe. Meer bepaald stelt artikel 12 van de wet dat er sprake is van een bedreiging van de grondwettelijke orde in het geval van “*An activity or act carried out by the participation or consent of a regional government in violation of the constitution or the constitutional order and in particular:*

- (a) armed uprising;*
- (b) resolving conflicts between another region or nation, nationality or people of another region by resorting to non-peaceful means;*
- (c) disturbance of peace and security of the federal government; or*
- (d) violation of directives given pursuant to article 11 of this Proclamation; ...”*

De derde vorm van federale interventie vereist dus een optreden te kwader trouw van de regionale overheid. De beslissing tot federale interventie wordt in dit geval genomen door het *House of the Federation*. Het *House* oordeelt op basis van een rapport van de federale

overheid (hier voorziet de wet een belangrijke rol voor de Raad van Ministers) waarin wordt gesteld dat aan de voorwaarden van artikel 12 is voldaan (art. 13). De federale interventie kan onder meer inhouden dat het leger en de federale politie worden ingezet. (art. 14.2a). Een veel ingrijpender beperking van de regionale autonomie is echter de bevoegdheid van het *House of the Federation* om het regionale parlement en de regionale regering buiten werking te stellen en te vervangen door een voorlopig bestuur verantwoordelijk tegenover de federale overheid (art. 14.2b). Dat voorlopig bestuur oefent de taken uit die normaal toekomen aan de regionale uitvoerende macht (art. 15.5). Deze vorm van federale interventie stuitte op scherpe kritiek tijdens de parlementaire bespreking van de federale interventiewet<sup>533</sup> en inderdaad, het komt eigenlijk neer op het compleet opzijzetten van de regionale autonomie. Wel bepaalt artikel 15(3) van de wet dat het voorlopig bestuur niet langer dan twee jaar mag duren, indien nodig te verlengen met maximaal zes maanden door het *House of the Federation*.

Verschillende auteurs werpen de vraag op welke de relatie is tussen deze meest verregaande vorm van federale interventie en de procedure van noodtoestand uitgewerkt in artikel 93 GW.<sup>534</sup> Het *House of the Federation* beveelt federale interventie wanneer een deelstaat de grondwettelijke orde bedreigt. Welnu, een bedreiging van de grondwettelijke orde wordt in artikel 93 (1a) GW opgenomen als een grond voor het afkondigen van een noodtoestand. Voor Fasil Nahum lijkt het weinig twijfel dat de beslissing van het *House of the Federation* om tot federale interventie over te gaan onlosmakelijk verbonden is met de procedure van een noodtoestand uitgewerkt in artikel 93 GW: “*the endangering of the constitutional order cannot be anything but a state of emergency*”.<sup>535</sup> De bepalingen van *Proclamation No. 359/2003* brengen jammer genoeg geen uitsluitel. Slechts op twee plaatsen verwijst de *Proclamation* naar artikel 93. Artikel 13 (2) bepaalt dat “*Without prejudice to article 93 of the constitution, the Council of Ministers shall, ...*” Artikel 14 (2) stelt dat “*Without prejudice to the generality of Sub-article (1) of this Article and Article 93 of the constitution, the House of the Federation may take the following measures: ...*”. Wat wordt hier nu mee bedoeld? Het lijkt in ieder geval niet uitgesloten dat beide procedures tegelijkertijd worden toegepast. De vraag blijft echter of een procedure van noodtoestand een *conditio sine qua non* is voor een federale interventie op bevel van het *House of the Federation*. Het samengaan van beide procedures zou tot een betere bescherming van de regionale autonomie kunnen leiden. In artikel 93 (4c) wordt immers bepaald dat de Raad van Ministers in het kader van een noodtoestand geen afbreuk mag doen aan verschillende constitutioneel beschermde mensenrechten zoals verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking (met name de artikelen 39, leden 1 en 2). *Proclamation No. 359/2003* bevat geen dergelijke waarborgen.

<sup>533</sup> ABRAHAM GELAW, “Controversial intervention bill gets through”, *Ethiopian Reporter* 16 juli 2003.

<sup>534</sup> HASHIM TEWFIQ, *Conflict Management Structures and Federal Intervention Under the Ethiopian Constitution*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa; ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on “Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia”, 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>535</sup> FASIL NAHUM, *o.c.*, 76.

Laat de bovenstaande bespreking van de bepalingen van de federale interventiewet nu toe om, zoals bepaalde waarnemers dit doen, de wet als een radicale ommekeer in het Ethiopische decentralisatieproces aan te duiden? Het antwoord hierop is negatief. Vooreerst mag er niet aan voorbijgegaan worden dat de drie mogelijkheden tot federale interventie een grondwettelijke basis hebben. Ten tweede lijkt de wetgever een behoorlijk evenwicht te hebben gevonden tussen het beschermen van de autonomie van de deelstaten en de plicht van de federale overheid om de interne vrede en veiligheid en de bescherming van het grondwettelijk stelsel te waarborgen. Dit blijkt uit een evaluatie van de *supra* besproken bepalingen.

De eerste procedure voor federale interventie lijkt slechts een kleine beperking in te houden op de autonomie van de deelstaten. Het gaat erom dat de betreffende regionale overheid ondersteund wordt door de federale overheid bij het handhaven van de orde en veiligheid binnen de staat. De federale interventie is enkel mogelijk op verzoek van de deelstaat en op verzoek van de deelstaat kan de interventie ook beëindigd worden.

Tegenover de eerste procedure, houdt de tweede procedure een aanzienlijker beperking in van de regionale autonomie. De regionale overheid heeft geen zeggenschap over de federale tussenkomst en ze zal daarenboven ook moeten werken binnen het kader van de richtlijnen die door de federale overheid worden bepaald. Wel is het zo dat de federale interventie hier maar mogelijk is na een vrij zware en nauwkeurig omschreven procedure.

Het is duidelijk dat van de drie vormen van federale interventie de derde de grootste beperking kan inhouden van de regionale autonomie. In het kader van dit derde mechanisme tot federale interventie, kan de regionale overheid zelfs volledig buiten werking worden gesteld en vervangen worden door een voorlopig bestuur onder controle van de federale overheid. Daarenboven is de invulling van het begrip “schending van de grondwettelijke orde” in artikel 12 weinig nauwkeurig. Over een gewapende opstand of gewelddadige interstatelijke conflicten kan weinig discussie bestaan, maar wanneer is er sprake van een verstoring van de vrede en veiligheid van de federale overheid? Dit erg vage begrip zou wel eens de deur kunnen openzetten voor een erg “soepele” federale interventie.<sup>536</sup> Toch zijn er ook stevige waarborgen ingebouwd voor de deelstaten. De eerste waarborg is dat de beslissing tot federale interventie moet genomen worden door het *House of the Federation*. Verder zal besproken worden dat de leden van het *House of the Federation* allen verkozen worden door de deelstaten zodat het *House* naar voren komt als vertegenwoordigende vergadering van de deelstaten. Het valt te verwachten dat een vertegenwoordigend orgaan van de deelstaten niet soepel tot een federale inperking van de regionale autonomie zal beslissen. Ten tweede moet ook opgemerkt worden dat de wet duidelijke termijnen inbouwt. Het voorlopig bestuur mag niet langer duren dan 2 jaar, eventueel met maximum zes maanden te verlengen.

Een louter “legalistische” analyse van *Proclamation No. 359/2003* doet echter onrecht aan de terechte vrees dat deze nieuwe wet kan resulteren in een aantasting van de regionale

---

<sup>536</sup> Dit zou door de federale overheid kunnen gebruikt worden om een *lastige* regionale overheid aan de kant te schuiven. Zie in dit verband I.D. DUCHACHEK, *Comparative Federalism The territorial dimension of politics*, Lanham – New York – London, University Press of America, 1987, 264.

autonomie. Een dergelijke benadering houdt immers geen rekening met het politieke klimaat waarbinnen de wet moet uitgevoerd worden.

In het licht van deze politieke factoren lijken de in de wet ingebouwde waarborgen ter bescherming van de regionale autonomie plots heel wat minder stevig. Kunnen regionale parlementen wel autonoom oordelen over een verzoek tot federale interventie wanneer alle regionale parlementen gedomineerd worden door de partij die eveneens het federale niveau controleert? Zal het *House of the Federation* – dat is samengesteld vanuit die regionale parlementen – durven weigeren in te gaan op een verzoek van de federale overheid om te interveniëren in regionale aangelegenheden? Met andere woorden, gelet op de EPRDF dominantie zowel op federaal als op regionaal niveau, bestaat er een terechte vrees dat deze wet een proces van machtsconcentratie bij het federale niveau in de hand kan werken, te meer daar het EPRDF sinds kort sterker de nadruk legt op de “eenheid” binnen de Ethiopische federatie (zie hiervoor de sectie over de recente politieke evolutie).

**III)** Het derde mechanisme om de grondwettelijke distributie van bevoegdheden tussen het federale en het regionale niveau te wijzigen is de herziening van de grondwet. Kenmerkend voor een federale staat is dat de federale overheid de bevoegdheidsverdeling niet unilateraal kan wijzigen. Mocht dit wel het geval zijn dan was er een duidelijk element van ondergeschiktheid van het regionale aan het federale niveau; een situatie die veeleer wijst op een gedecentraliseerde dan op een federale structuur. De Ethiopische grondwet voorziet dan ook in mechanismen die een ruime participatie van de deelstaten in een eventuele grondwetsherziening verzekeren. Deze participatie gebeurt zowel rechtstreeks (via de deelstatelijke parlementen) als onrechtstreeks (via het *House of the Federation*).

De herzieningsprocedure wordt uitgewerkt in de artikelen 104 en 105 van de grondwet.

In artikel 104 wordt bepaald dat de grondwet op drie manieren in herziening kan worden gesteld.

- 1) Een voorstel tot grondwetswijziging kan worden ondersteund door een 2/3 meerderheid in het *House of Peoples' Representatives*;
- 2) Een voorstel tot grondwetswijziging kan worden ondersteund door een 2/3 meerderheid in het *House of the Federation*;
- 3) Een grondwetsherziening kan tenslotte ook worden ondersteund door 1/3 van de statelijke parlementen op voorwaarde dat in elk van die statelijke parlementen een meerderheid zich achter de herziening heeft geschaard.

Voor de aanvaarding van de grondwetswijziging worden in artikel 105 van de grondwet twee procedures uiteengezet.

De eerste procedure (art. 105.1) moet worden gevolgd voor de wijziging van de bepalingen over de fundamentele rechten en vrijheden uit hoofdstuk drie van de grondwet en voor de wijziging van de artikelen 104 en 105. Een wijziging van deze artikelen is maar aanvaard wanneer cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) de voorgestelde wijziging wordt bekrachtigd door alle statelijke parlementen bij gewone meerderheid;

b + c) het wijzigingsvoorstel wordt bekrachtigd door het *House of Peoples' Representatives* en het *House of the Federation*, steeds met een 2/3 meerderheid.

Hierbij kan gewezen worden op de bijzonder stabiele positie van het recht op zelfbeschikking uit artikel 39 GW. Dat artikel staat immers in hoofdstuk drie, wat betekent dat het verzet van één enkele deelstaat voldoende is om een wijziging van dit artikel te verhinderen.

De tweede procedure (art. 105.2) moet gevolgd worden voor de wijziging van alle andere bepalingen van de grondwet. De andere bepalingen van de grondwet kunnen gewijzigd worden wanneer cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) wanneer het *House of Peoples' Representatives* en het *House of the Federation* in verenigde kamers de voorgestelde wijziging met een 2/3 meerderheid bekrachtigen;
- b) wanneer 2/3 van de statelijke raden de wijziging bekrachtigen met een gewone meerderheid.

#### **6.4.3. Extraconstitutionele beperkingen van de regionale autonomie**

Het beeld dat hierboven van de regionale bevoegdheden werd geschetst geeft een eerste inzicht in de graad van zelfbestuur waarover de deelstaten in de Ethiopische federatie beschikken. Zelfbestuur vereist echter meer dan de beschikking over formele bevoegdheden; het is essentieel dat die bevoegdheden ook autonoom kunnen worden uitgeoefend. Het is dit laatste element dat in deze sectie zal bestudeerd worden. Kunnen de Ethiopische deelstaten hun constitutionele bevoegdheden autonoom uitoefenen of zijn er extraconstitutionele elementen die de regionale autonomie beperken?

Hierop kan meteen geantwoord worden dat een studie van de Ethiopische casus belangrijke - informele en formele - hinderpalen voor een autonome uitoefening van regionale bevoegdheden aan het licht brengt. Met het oog op een nuttige evaluatie van de regionale autonomie in de Ethiopische federatie beoogt deze sectie een begrip van en inzicht in die hinderpalen te verstrekken. Tevens zal worden nagegaan of de betreffende politieke en administratieve factoren een gelijke impact hebben op de autonomie van elk van de negen deelstaten. Brengen zij een uniforme beperking van de regionale autonomie of wordt hun impact mede bepaald door deelstaatspecifieke kenmerken op economisch, sociaal en politiek vlak? Het antwoord hierop zal toelaten het Ethiopische federalisme als symmetrisch of asymmetrisch te kwalificeren.

Een eerste element dat een uiterst belangrijke invloed heeft op de regionale autonomie is de positie en interne structuur van het EPRDF. Verschillende auteurs wijzen erop dat de autonomie van gefedereerde entiteiten sterk kan bepaald worden door de onderlinge verhouding tussen en de interne structuur van de regeringspartijen op federaal en regionaal niveau. Deze invloed kan leiden hetzij tot een beperking hetzij een versterking van de regionale autonomie. Een beperking van de regionale autonomie dreigt te ontstaan wanneer

dezelfde partij zowel de federale als de regionale regering vormt, en dan vooral wanneer de betreffende partij een gecentraliseerde structuur heeft. Het gegeven dat de regionale regeringspartij een andere is dan de federale of dat de regeringspartij een gedecentraliseerde structuur heeft is dan weer bevorderlijk voor de autonome uitoefening van regionale bevoegdheden.<sup>537</sup>

Hieronder zal aangetoond worden dat het eerste scenario het meest overeenstemt met de Ethiopische politieke realiteit. Uit de bespreking van de recente politieke ontwikkelingen kon al afgeleid worden dat het EPRDF zowel de federale als de regionale overheden controleert. Het is aangewezen hier even terug te komen op de omvang en de mechanismen van die controle. Het EPRDF is een coalitie van vier op etnische basis georganiseerde partijen: het TPLF (*Tigray People's Liberation Front*), het ANDM (*Amhara National Democratic Movement*), het OPDO (*Oromo People's Democratic Organisation*) en het SEPDM (*South Ethiopian Peoples Democratic Movement*). Doorheen deze vier partijen controleert het EPRDF bijna 90% van de zetels in het *House of Peoples' Representatives*. Daarenboven hebben deze 4 partijen samen 16 van de 18 ministerposten in de federale regering. Tevens controleren de 4 constituerende partijen van het EPRDF elk een deelstaat. De regering van de Tigray, Amhara, Oromia en Zuidelijke deelstaten is in handen van respectievelijk het TPLF, ANDM, OPDO en SEPDM. In werkelijkheid is de controle van het EPRDF op de federale en regionale overheden nog groter dan de formele partijstructuur doet vermoeden. Er moet immers eveneens rekening worden gehouden met de politieke situatie in de vijf overige deelstaten. De regionale overheid wordt er gedomineerd door partijen die weliswaar niet formeel tot de EPRDF coalitie behoren, maar die wel onder sterke impuls van het EPRDF werden opgericht en onder EPRDF toezicht staan. Doorheen deze partijen controleert het EPRDF ook de vijf overige deelstaten en wordt het EPRDF overwicht op federaal niveau nog sterker. De EPRDF satellietpartijen hebben ook vertegenwoordigers in het federale parlement en ze leveren de twee niet-EPRDF ministers in de federale regering. Het voorgaande wetigt de conclusie dat het EPRDF zowel de federale als alle regionale overheden controleert. Op zich hoeft dit niet noodzakelijk in het nadeel te zijn van de regionale autonomie. Integendeel, *prima facie* lijkt de structuur van het EPRDF - een coalitie van op etnische basis georganiseerde partijen - bevorderlijk voor een autonome uitoefening van regionale bevoegdheden. Deze partijstructuur wordt echter gekoppeld aan een sterk gecentraliseerd beslissingsproces dat een ernstige hinderpaal vormt voor de regionale autonomie.

Het hoogste orgaan binnen de EPRDF structuur is het Congres dat bestaat uit leden paritair verkozen door de vier constituerende partijen. Het Congres is verantwoordelijk voor de goedkeuring van het globale EPRDF programma en vergaderde tot nu toe eens om de twee jaar.<sup>538</sup> Het Congres kiest de leden van de EPRDF Raad en het Uitvoerend Comité (of *Polit Bureau*) die tussen de Congressen door instaan voor de dagelijkse leiding van de partij. Elke constituerende partij heeft 45 vertegenwoordigers in de EPRDF Raad wat het totaal aantal leden van dit orgaan op 180 brengt. Het Uitvoerend Comité dat tijdens het

---

<sup>537</sup> L. AALEN, *Ethnic Federalism in a Dominant Party State: The Ethiopian Experience 1991-2000*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2002, 81.

<sup>538</sup> *Ibid.*, 84.



Congres van september 2003 werd geselecteerd telt 36 leden opnieuw paritair samengesteld uit de vier partijen. Aan het hoofd van het EPRDF staan de voorzitter en vice-voorzitter.<sup>539</sup> De vier constituerende partijen van het EPRDF hebben een parallelle structuur met een Congres, een Centraal Comité, een Uitvoerend Comité (of *Polit Bureau*), een voorzitter en een vice-voorzitter.<sup>540</sup> De EPRDF raad neemt vijfjarige actieplannen aan die overgenomen worden door de constituerende partijen en aldus als basis dienen voor de federale en regionale plannen en beleidsdaden.<sup>541</sup>

De uitvoering van het EPRDF programma op federaal en regionaal niveau wordt verzekerd door de nauwe verwevenheid tussen partij en overheid. Die verwevenheid kan eenvoudig worden geschetst aan de hand van een overzicht van het politiek personeel dat de belangrijkste overheidsfuncties uitoefent. De voorzitter (Meles Zenawi) en vice-voorzitter (Adissu Legesse) van het EPRDF zijn respectievelijk eerste minister en vice-eerste minister in de federale regering. Verschillende andere ministers (9) zijn lid van het Uitvoerend Comité van het EPRDF. Dit geldt eveneens voor de voorzitters van beide huizen van het parlement. Ook op regionaal niveau is er een nauwe band partij – overheid. De presidenten van de vier door het EPRDF gecontroleerde deelstaten zijn allen lid van het EPRDF Uitvoerend Comité. Deze situatie is uiteraard niet bevorderlijk voor een autonome uitoefening van regionale bevoegdheden. De regionale overheden zullen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden gebonden zijn door het centrale EPRDF programma.<sup>542</sup> De invloed van het EPRDF doet zich niet alleen gevoelen binnen de vier door het EPRDF gecontroleerde deelstaten, maar is tevens een belemmering voor de autonomie van de overige deelstaten. Er werd al op gewezen dat de regionale overheden in de vijf overige deelstaten van de Ethiopische federatie gecontroleerd worden door partijen die onder sterke impuls van het EPRDF werden opgericht en onder EPRDF toezicht staan. Ook deze partijen/overheden zullen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden het EPRDF programma uitvoeren. Ter illustratie kan verwezen worden naar de verklaringen die enkele van deze partijen hebben afgelegd na afloop van het EPRDF Congres van september 2003. Deze verklaringen werden geciteerd in een bericht van het Ethiopische nieuwsagentschap *Walta Information Center*:

“ *The Gambella People’s Democratic Movement (GPDM)* (d.i. de regeringspartij in Gambella) *and the Harari National League* (dominante partij in Harar) *articulated their commitments to exert utmost efforts in the effective implementation of development strategy and policy mapped out by the Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front (EPRDF) aimed at ensuring good governance and rapid development in the country.* ”<sup>543</sup>

<sup>539</sup> Walta Information Center, 20 en 21 september 2003. Op het Congres van september 2003 werd beslist om in de toekomst slechts om de 2,5 jaar een Congres te organiseren.

<sup>540</sup> S. VAUGHAN en K. TRONVOLL, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, Sidastudies, 2003, 113; Walta Information Center, 19 september 2003.

<sup>541</sup> L. AALEN, o.c., 84.

<sup>542</sup> ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia’s Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on “Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia”, 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>543</sup> Walta Information Center, 21 september 2003.

In hetzelfde bericht wordt vermeld dat ook de 3 andere EPRDF satellietpartijen de beslissingen van het EPRDF ondersteunen.

Een tweede element dat negatief inwerkt op de autonomie van de deelstaten is het optreden van het *Ministry of Federal Affairs*. Het *Ministry of Federal Affairs* verving in 2001 het *Regional Affairs Department* dat deel uitmaakte van het bureau van de eerste minister. Het optreden van het *Regional Affairs Department* moet gezien worden tegen de achtergrond van de interregionale verschillen op het vlak van politieke, economische, sociale en administratieve ontwikkeling. Het is uiteraard onmiskenbaar dat alle deelstaten binnen de Ethiopische federatie een lage graad van economische, sociale en administratieve ontwikkeling kennen. In sommige deelstaten is deze situatie echter nog veel dramatischer dan in andere. Dit is vooral het geval voor de Gambella, Benishangul/Gumuz, Afar en Somali deelstaten die dan ook niet alleen omwille van hun geografische ligging als perifere deelstaten worden aangeduid. Vooreerst is het zo dat de politieke situatie in de vier regio's gekenmerkt wordt door een chronische instabiliteit. De verschillende op etnische en clanbasis georganiseerde partijen in deze regio's werden aan het einde van de jaren 90 onder sterke impuls van het EPRDF omgevormd tot één partij. Deze nieuwe eenheidspartijen zijn echter bijzonder zwak en worden regelmatig geteisterd door onderlinge verdeeldheid en rivaliteit.<sup>544</sup> Zij slagen er bijgevolg niet in om de nodige rust en stabiliteit in hun regio te verzekeren. De situatie is vooral dramatisch in de Gambella regio die gekenmerkt wordt door extreme politieke instabiliteit en occasionele – soms erg bloedige – uitbarstingen van geweld.<sup>545</sup> Daarnaast leert een blik op enkele statistische gegevens dat de perifere deelstaten tevens gekenmerkt worden door een bijzonder lage graad van sociaal-economische ontwikkeling. Een eerste element dat de marginalisering van de vier deelstaten illustreert is de situatie in de gezondheidszorg. In 2002/2003 waren er 120 hospitaalbedden in Afar, 436 in Somali, 254 in Benishangul en 93 in Gambella. In Harar, dat minder inwoners telt dan Gambella, waren echter 440 bedden beschikbaar. Tigray, dat ongeveer evenveel inwoners telt als Somali, had meer dan het dubbele aantal bedden, nl. 1127. Ook de aanwezigheid van gekwalificeerd medisch personeel is in de perifere regio's bijzonder laag. Zo waren in 2002/2003 voor de gehele Afar deelstaat slechts 17 artsen beschikbaar.<sup>546</sup> Een tweede element is de alfabetiseringsgraad. Daar waar de alfabetiseringsgraad voor de totale Ethiopische bevolking ligt op - een erg laag - 23, 4 %, is de situatie in de Afar en Somali deelstaten dramatisch veel slechter. In beide

---

<sup>544</sup> Doorheen 2002 en 2003 waren er bijvoorbeeld voortdurend berichten over de ernstige conflicten tussen de leiders van de regionale partij in de Somali deelstaat, de *Somali People's Democratic Party* (SPDP). De interne spanningen binnen de dominante partij in Gambella, het *Gambela Peoples Democratic Front* (GPDP) leidden in 2003 zelfs tot het uiteenvallen van het GPDP in verschillende facties. Het GPDP werd ondertussen vervangen door een nieuwe partij, het *Gambella People Democratic Movement* (GPDM).

<sup>545</sup> Zie hiervoor DEREJE FEYISSA, *Ethnic Federalism in Ethiopia - The Experience of the Gambella Regional State*, draft paper presented at the Seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>546</sup> FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA, CENTRAL STATISTICAL AUTHORITY, *Statistical Abstract 2003*, Addis Ababa, 2004, 312 - 315.

deelstaten is slechts zo'n 8% van de bevolking geletterd.<sup>547</sup> Dat dit evenmin veel goeds doet verhoppen voor de capaciteit van de betreffende deelstaten om moderne administratieve diensten te doen functioneren hoeft geen verhaal.

Daar de perifere deelstaten onder dergelijke omstandigheden niet in staat waren om hun constitutionele bevoegdheden uit te oefenen en zichzelf te besturen werd het *Regional Affairs Department* belast met het verlenen van advies aan de betreffende regionale regeringen. Uiteraard vormt het geen bezwaar dat de deelstaten in hun ontwikkeling worden ondersteund door de federale overheid, wel integendeel. Het probleem dat door verschillende auteurs wordt aangehaald is evenwel dat het verlenen van steun in werkelijkheid neerkwam op een verregaande inmenging in de interne aangelegenheden van de deelstaat. Dit resulteerde in de perceptie dat de regionale overheden niet meer in handen waren van de lokale politici, maar wel in handen van de federale adviseurs. Er wordt gerapporteerd dat deze adviseurs deelnamen aan vergaderingen van de regionale parlementen, dat zij beslisten over de ontwikkelingen binnen de regionale politiek (zoals de fusies van de regionale partijen) en dat zij de richting van het regionale beleid bepaalden.<sup>548</sup> Van enige betekenisvolle autonomie was in de onder toezicht van het *Regional Affairs Department* staande deelstaten bijgevolg geen sprake meer; een feit dat uiteindelijk door het EPRDF/TPLF werd erkend. Ook op dit punt lijken de politieke ontwikkelingen van 2001 een belangrijke impact te hebben gehad. In de nasleep van de ontwikkelingen in het voorjaar van 2001 kwam het EPRDF tot het besluit dat de steun aan de perifere regio's een te verregaande inmenging in hun interne aangelegenheden had geïmpliceerd.<sup>549</sup> In het kader van de hervorming van de uitvoerende macht, werd dan ook besloten om het *Regional Affairs Department* formeel te vervangen door het *Ministry of Federal Affairs*. Dit gebeurde met *Proclamation No. 256/2001: "Reorganization of the Executive Organs of the Federal Democratic Republic of Ethiopia"* van 12 oktober 2001. De bevoegdheden van het ministerie worden opgesomd in artikel 11 van de *Proclamation*:

*"The Ministry of Federal Affairs shall have the powers and duties to:*

- In cooperation with the regions, ensure that public peace and order is maintained;*
- Without prejudice to the provisions of article 48 and 62(6) of the constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia facilitate the resolution of misunderstandings arising between regions;*
- give assistance to the regions with particular emphasis to the less developed ones;*
- supervise and coordinate the executive organs referred to in article 5(6) of this Proclamation (het gaat om de Federal Police Commission, de Federal Prisons*

---

<sup>547</sup> *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia Results at Country Level - Volume II Analytical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1999, 84 - 85.

<sup>548</sup> JOHN YOUNG, "Along Ethiopia's western frontier: Gambella and Benishangul in transition", *The Journal of Modern African Studies* 1999, (321) 342 - 343; ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>549</sup> ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.

Hieruit blijkt dat het de taak is van het *Ministry* om bijstand te geven aan alle regio's, maar met bijzondere aandacht voor de minst ontwikkelde. In een interview met de auteur bevestigde de *State Minister of Federal Affairs* dat met de minder ontwikkelde deelstaten inderdaad de vier bovengenoemde deelstaten werden bedoeld en dat er daar bijgevolg een grotere mate van federale interventie was.<sup>550</sup> Maar waarin verschilt het nieuwe ministerie dan van het vroegere *Regional Affairs Department*? Opnieuw kan verwezen worden naar de commentaar van Dr. Gebreab. In een interview met *Walta Information Center* stelt hij:

*"The objectives of providing additional support, i.e. more federal impetus to the emerging states has remained the same. The new element added now is a more or less coherent policy framework, a vision that hinges around capacity building of the emerging states."*

<sup>551</sup> *In concreto* lijkt dit te betekenen dat vooral de politieke beïnvloeding verminderd is; vandaag zou het advies vooral technische aspecten inhouden.<sup>552</sup> Het is echter maar de vraag of het optreden van het ministerie effectief in een grotere regionale autonomie zal resulteren. Zo lijkt er van enige autonomie bij het opstellen van regionale ontwikkelingsplannen en strategieën helemaal geen sprake. In de vorige paragraaf werd al gesteld dat de regionale autonomie op dit punt vrij beperkt is omwille van de impact van de door centrale EPRDF organen opgestelde plannen. Voor de vier perifere deelstaten komt daar nog eens de inmenging bij van het *Ministry of Federal Affairs*. In een brochure van het ministerie getiteld "Brief Profile of the Ministry" wordt immers gesteld dat één van de taken van het ministerie is: *"enabling the peoples of the pastoral areas and the Benishangul Gumuz and Gambella regions to be beneficiaries of development by devising and implementing appropriate development visions, strategies and programs that are suitable to the concrete situation of the regions"*. Deze bewoordingen laten weinig ruimte voor enige regionale autonomie ter zake. Niet alleen inzake de beleidsbepaling, maar ook inzake het vaststellen van de regionale institutionele organisatie beschikken de perifere deelstaten over een beperkte autonomie. Zo heeft het ministerie een belangrijke rol gespeeld bij de redactie van de recente grondwetsherzieningen.<sup>553</sup> Concluderend kunnen we zeggen dat het optreden van het Ministerie, hoewel in belangrijke mate te verdedigen met het oog op het uitbouwen van een efficiënt federalisme, een belangrijke beperking inhoudt van de autonomie van de vier perifere deelstaten.

Ter afronding van deze sectie wordt stilgestaan bij de specifieke positie van elke deelstaat t.o.v. het federale niveau aan de hand van de vraag of de Ethiopische federatie als symmetrisch dan wel als asymmetrisch moet worden aangeduid. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de door R. Watts gehanteerde concepten van grondwettelijke en politieke

---

<sup>550</sup> Interview met Dr. Gebreab Barnabas, Addis Abeba, 24 december 2002.

<sup>551</sup> Interview with Dr. Gebreab Barnabas, Walta Information Center, 25 december 2002.

<sup>552</sup> S. VAUGHAN en K. TRONVOLL, *o.c.*, 90.

<sup>553</sup> Interview met Dr. Gebreab Barnabas, *Federations*, Vol. 3, No. 3, August 2003, 17 - 18.

(a)symmetrie.<sup>554</sup> De grondwettelijke (a)symmetrie heeft betrekking op de grondwettelijke distributie van bevoegdheden tussen de federatie en de deelstaten. Er is sprake van een grondwettelijke asymmetrie wanneer de grondwet verschillende bevoegdheden toekent aan de deelstaten van de federatie. Deze vorm van asymmetrie komt niet voor in de Ethiopische federatie. In Ethiopië beschikken alle deelstaten over dezelfde grondwettelijke bevoegdheden, wat trouwens uitdrukkelijk wordt bepaald in artikel 47 (4) GW: “*Member States of the Federal Democratic Republic of Ethiopia shall have equal rights and powers.*” Het concept politieke asymmetrie houdt in dat de deelstaten in een verschillende verhouding staan ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de federale overheid en dit ten gevolge van demografische, politieke, economische en sociale factoren. Dit is een onvermijdelijk kenmerk van elke federatie en ook Ethiopië is daar geen uitzondering op. Meer nog, politieke asymmetrie is een uitgesproken kenmerk van de Ethiopische federatie. Zoals hierboven besproken, vertonen de Ethiopische deelstaten grote onderlinge verschillen en dit niet alleen op het vlak van de etnische diversiteit en bevolkingsaantal, maar ook op het vlak van politieke en sociaal-economische ontwikkeling en inzake administratieve capaciteit. Al deze elementen zijn bepalend zowel voor de relatieve autonomie van de deelstaten als voor hun invloed binnen de federatie. Het bevolkingsaantal en de etnische diversiteit van de deelstaat bepalen mede de invloed van de betreffende deelstaat in federale instellingen met vertegenwoordiging op basis van bevolkingsgrootte (eerste kamer van het parlement) en een combinatie van bevolkingsgrootte en etnische diversiteit (tweede kamer van het parlement)<sup>555</sup>. De graad van politieke, sociaal-economische ontwikkeling en administratieve capaciteit is mede bepalend voor de mate van autonomie waarmee de deelstaten hun grondwettelijke bevoegdheden zullen uitoefenen. Op basis van deze criteria werden de Ethiopische deelstaten in de vorige paragraaf ingedeeld in twee categorieën. In de eerste categorie zitten de staten Tigray, Amhara, Oromia, Harar en de Zuidelijke deelstaat. De tweede categorie bestaat uit de deelstaten Gambella, Benishangul/Gumuz, Afar en Somali. Uiteraard hebben alle deelstaten een lage graad van socio-economische ontwikkeling, een tekort aan gekwalificeerd personeel en missen zij allen de nodige infrastructuur om een efficiënte uitoefening van hun grondwettelijke bevoegdheden mogelijk te maken. Niettemin is deze situatie nog veel dramatischer voor de tweede categorie deelstaten dan voor de eerste.<sup>556</sup> Deze situatie heeft tot gevolg dat de eerste categorie deelstaten over een grotere autonomie beschikt tegenover het federale niveau dan de tweede. De tweede categorie deelstaten steunt immers sterker op de federale overheid zowel voor het regionale bestuur en beleid als voor de socio-economische ontwikkeling (zie hiervoor ook de volgende sectie 6.4.4) wat een grotere federale interventie in de interne aangelegenheden van die deelstaten tot gevolg heeft. John Young ziet in dit verband een evolutie naar een “*two-tier system of federalism*”.<sup>557</sup>

<sup>554</sup> R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, Mc Gill – Queen’s University Press, 1999, 63.

<sup>555</sup> Dit element wordt verder besproken en geëvalueerd in de sectie over de federale institutionele structuur.

<sup>556</sup> TSEGAYE REGASSA, *o.c.*, 107.

<sup>557</sup> J. YOUNG, “Along Ethiopia’s western frontier: Gambella and Benishangul in transition”, *The Journal of Modern African Studies* 1999, (321) 344.

#### 6.4.4. De distributie van fiscale bevoegdheden: de fiscale autonomie van de deelstaten

De federale overheid en de deelstaten hebben een uitgavenverplichting die overeenstemt met hun materiële bevoegdheid. Dit betekent dat de federale overheid en de deelstaten alle financiële kosten zullen moeten dragen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun respectieve – door de federale grondwet toegekende en hierboven besproken - bevoegdheden.<sup>558</sup>

Teneinde de federale/regionale overheid toe te laten hiervoor de nodige inkomsten te genereren kent de grondwet zowel aan de federale als aan de regionale overheid fiscale bevoegdheden toe. De grondwet voorziet zowel in exclusieve als in concurrerende fiscale bevoegdheden. Deze fiscale bevoegdheden moeten grondig worden geanalyseerd omwille van hun belangrijke impact op de verhouding tussen het federale en het regionale niveau. Eenvoudig gezegd komt het er op neer dat de autonomie van de deelstaten toeneemt naarmate de inkomsten uit de eigen fiscale bevoegdheden stijgen.<sup>559</sup>

De exclusieve fiscale bevoegdheden van de federale overheid worden opgesomd in artikel 96 GW.

- De federale overheid is bevoegd tot het heffen en innen van douanerechten en in- en uitvoerrechten.<sup>560</sup>
- De federale overheid is bevoegd tot het heffen en innen van inkomstenbelasting t.a.v. van werknemers van de federale overheid en van internationale organisaties.<sup>561</sup>
- De federale overheid is bevoegd tot het heffen en innen van inkomstenbelasting, winstbelasting, omzetbelasting t.a.v. bedrijven die eigendom zijn van de federale overheid.<sup>562</sup>
- De federale overheid zal de winsten uit loterijen en andere kansspelen belasten.<sup>563</sup>
- De federale overheid zal belastingen heffen en innen op de opbrengsten uit lucht, spoor en maritieme vervoer diensten.<sup>564</sup>
- De federale overheid ontvangt de huurgelden van de huizen die aan haar toebehoren.<sup>565</sup>
- De federale overheid is bevoegd tot het bepalen en innen van de heffingen voor door de federale overheid verstrekte licenties en diensten.<sup>566</sup>
- De federale overheid is bevoegd tot het heffen en innen van belastingen op monopolies.<sup>567</sup>

---

<sup>558</sup> Art. 94 (1) GW.

<sup>559</sup> L AALEN, *o.c.*, 74.

<sup>560</sup> Art. 96 (1) GW.

<sup>561</sup> Art. 96 (2) GW.

<sup>562</sup> Art. 96 (3) GW.

<sup>563</sup> Art. 96 (4) GW.

<sup>564</sup> Art. 96 (5) GW.

<sup>565</sup> Art. 96 (6) GW.

<sup>566</sup> Art. 96 (7) GW.

- De federale overheid is bevoegd tot het heffen en innen van zegelrechten.<sup>568</sup>

De exclusieve fiscale bevoegdheden van de deelstaten worden vermeld in artikel 97.

- De deelstatelijke/regionale overheid is bevoegd tot het heffen en innen van inkomstenbelasting t.a.v. werknemers van de deelstaat en t.a.v. werknemers van private ondernemingen.<sup>569</sup>
- De regionale overheid int de betalingen voor het vruchtgebruik op gronden.<sup>570</sup>
- De regionale overheid heeft de bevoegdheid om belastingen te heffen en te innen op het inkomen van landbouwers.<sup>571</sup>
- De regionale overheid is bevoegd tot het heffen en innen van winstbelasting en omzetbelasting t.a.v. individuele handelaars die handel drijven binnen het territorium van de respectieve deelstaat.<sup>572</sup>
- De staten zullen belastingen heffen en innen op de opbrengsten uit transport over het water binnen het territorium.<sup>573</sup>
- De staten zullen belastingen heffen en innen op inkomsten van private woningen en andere eigendommen gesitueerd binnen de deelstaat. De deelstaten zullen eveneens de huurgelden ontvangen van de huizen en andere eigendommen van de regionale overheid.<sup>574</sup>
- De deelstatelijke overheid is bevoegd tot het heffen van inkomstenbelasting, winstbelasting, omzetbelasting t.a.v. bedrijven die eigendom zijn van de deelstaten.<sup>575</sup>
- De regionale overheid is bevoegd tot het bepalen en innen van heffingen voor door de regionale overheid verstrekte licenties en diensten.<sup>576</sup>
- De regionale overheid is bevoegd tot het vaststellen en innen van vergoedingen voor de exploitatie van bossen.<sup>577</sup>

De grondwet neemt in artikel 98 ook een lijst met concurrerende fiscale bevoegdheden op. Het ‘concurrerende’ karakter van de bevoegdheden houdt hier in dat het gaat om fiscale bevoegdheden die gezamenlijk worden uitgeoefend door de federale overheid en de deelstaten. Dat blijkt duidelijk uit de bewoordingen “*jointly levy and collect*” die in alle subartikelen van artikel 98 worden gebruikt.<sup>578</sup>

---

<sup>567</sup> Art. 96 (8) GW.

<sup>568</sup> Art. 96 (9) GW.

<sup>569</sup> Art. 97 (1) GW.

<sup>570</sup> Art. 97 (2) GW.

<sup>571</sup> Art. 97 (3) GW.

<sup>572</sup> Art. 97 (4) GW.

<sup>573</sup> Art. 97 (5) GW.

<sup>574</sup> Art. 97 (6) GW.

<sup>575</sup> Art. 97 (7) GW.

<sup>576</sup> Art. 97 (9) GW.

<sup>577</sup> Art. 97 (10) GW.

<sup>578</sup> BEKELE HAILE-SELASSIE, *Ethiopia: The Constitutional Law of Taxation and its Implications for Federal-State Relations*, LLM thesis, University of Wisconsin law School, 1999, 92 - 93.

De concurrerende bevoegdheden zijn de volgende:

- De federale overheid en de deelstaten zullen gezamenlijk (*shall jointly*) inkomstenbelasting, omzetbelasting, winstbelasting heffen en innen t.a.v. bedrijven die gemeenschappelijke eigendom zijn van de federale overheid en de deelstaten.<sup>579</sup>
- De federale overheid en de deelstaten zullen gezamenlijk winstbelasting heffen en innen t.a.v. private ondernemingen. Tevens heffen en innen zij gezamenlijk belastingen op dividenden.<sup>580</sup>
- Tenslotte zullen zij gezamenlijk belastingen heffen en innen op de inkomsten van grootschalige mijnbouw, petroleum en gas ondernemingen. Ook de royalty's voor deze ondernemingen worden gezamenlijk vastgesteld en geïnd.<sup>581</sup>

Niettegenstaande de grondwet spreekt over gezamenlijke bevoegdheden van de federale overheid en de deelstaten worden de belastingen uit artikel 98 GW voorlopig centraal geheven en geïnd door de federale overheid. Vervolgens worden zij verdeeld over het federale en het regionale niveau. De grondwet kent ter zake een beslissende bevoegdheid toe aan het *House of the Federation*. Artikel 62 (7) bepaalt dat het HoF zal beslissen over de distributie van inkomsten uit gezamenlijke belastingen. Voorlopig is dat echter nog niet gebeurd en worden deze inkomsten *ad hoc* toegewezen.<sup>582</sup>

Zoals wordt opgemerkt door de Wereldbank<sup>583</sup>, worden verschillende gebruikelijke belastingen niet vermeld door de grondwettelijke bepalingen. De vraag rijst dan ook aan welke overheid – de federale of de regionale - de bevoegdheid toekomt voor belastingen die niet vermeld worden in de grondwet. De grondwet heeft hier niet gekozen voor een absolute oplossing in die zin dat de residuaire fiscale bevoegdheden op absolute wijze aan de federale of aan de regionale overheid worden toegekend. In de grondwet wordt daarentegen gekozen voor een flexibele aanpak die tot gevolg kan hebben dat residuaire fiscale bevoegdheden nu eens aan de federale dan weer aan de regionale overheid worden toegewezen. In artikel 99 van de grondwet luidt het immers dat over de “*exercise of powers of taxation which have not been specifically provided for in the Constitution*” beslist wordt door een gezamenlijke vergadering van het *House of Peoples' Representatives* en het *House of the Federation* met een tweederdemeerderheid.

Bij de aanvang van deze sectie werd gewezen op het belang van de fiscale bepalingen voor de verhouding tussen het federale en het regionale niveau en meer bepaald voor de autonomie van de deelstaten. Een volstrekt gelijke verhouding tussen het federale en het regionale niveau vereist dat er een evenwicht bestaat tussen de eigen inkomsten en de uitgaven zowel op het federale als op het regionale niveau. Met andere woorden, een

---

<sup>579</sup> Art. 98 (1) GW.

<sup>580</sup> Art. 98 (2) GW.

<sup>581</sup> Art. 98 (3) GW.

<sup>582</sup> L. AALEN, *o.c.*, 75.

<sup>583</sup> WERELDBANK, *Ethiopia Regionalization Study*, 2000.



gelijke verhouding – gespeend van elke hiërarchie – tussen federatie en deelstaten vereist een financiële autonomie van beide niveaus. Immers, indien de federale/regionale overheid te weinig eigen inkomsten heeft om de federale/regionale uitgaven te financieren, is het gebruikelijk in federale staten om die tekorten aan te vullen met transfers vanwege het regionale/federale niveau.<sup>584</sup> Dergelijke transfers resulteren onvermijdelijk in een verminderde autonomie van het administratieve niveau dat de transfers ontvangt t.o.v. het niveau dat de transfers heeft verstrekt. Vandaar de hierboven gemaakte opmerking dat de autonomie van de deelstaten toeneemt naarmate de eigen inkomsten toenemen.

Op dit punt moet dan ook worden nagegaan of de aan de deelstaten toegekende fiscale bevoegdheden de deelstaten toelaten voldoende inkomsten te genereren teneinde hun uitgaven te financieren.

De grondwet kent wel talrijke fiscale bevoegdheden toe aan de deelstaten, maar van sommige bevoegdheden is reeds bij een eerste lezing duidelijk dat zij – gelet op de huidige staat van de Ethiopische maatschappij - weinig inkomsten zullen opleveren. Zo is er de bevoegdheid van de deelstaten om belastingen te heffen op het inkomen van landbouwers. (art. 97,3 GW). Landbouw is uiteraard een bijzonder belangrijke sector van de Ethiopische economie, maar er mag toch niet aan voorbijgegaan worden dat de overgrote meerderheid van de landbouwers kleinschalige boeren zijn die nauwelijks in staat zijn om te overleven en dus een uitermate beperkt belastbaar inkomen hebben. Ook de belasting van de opbrengsten uit transport over het water (art. 97,5 GW) zal in geen enkele deelstaat noemenswaardige inkomsten opleveren. Ethiopië beschikt over vele rivieren en meren, maar van enig belangrijk transport op deze waterwegen is geen sprake. Tenslotte dreigt het alarmerende tempo waarmee de ontbossingen doorgaan een negatieve invloed te hebben op de inkomsten uit vergoedingen voor de exploitatie van bossen (art. 97, 10 GW).

De indruk dat de fiscale bevoegdheden van de deelstaten weinig inkomsten zullen genereren wordt bevestigd door cijfermateriaal dat ter beschikking is gesteld door de Wereldbank.<sup>585</sup>

---

<sup>584</sup> ESHETU CHOLE, “Issues of Vertical Imbalance in Ethiopia’s Emerging System of Fiscal Decentralization” in ESHETU CHOLE (ed.), *Fiscal Decentralization in Ethiopia*, Addis Abeba, 1994, (167) 169.

<sup>585</sup> WERELDBANK, o.c..

	1993-1994		1994-1995		1995-1996		1996-1997		1997-1998	
	Federaal aandeel	Regionaal Aandeel	Federaal aandeel	Regionaal aandeel	Federaal aandeel	Regionaal aandeel	Federaal aandeel	Regionaal aandeel	Federaal aandeel	Regionaal aandeel
Totale inkomsten uit belastingen (in milj. Birr)	82.73	17.27	83.18	16.82	82.43	17.57	81.8	18.2	82.96	17.04
Totale uitgaven	65.6	34.4	61.7	38.3	58.8	41.2	56.5	43.5	54.5	45.5

Hieruit blijkt dat over de periode 1993-1998 de deelstaten continu minder dan 20% van de totale Ethiopische belastingsinkomsten genereerden. Meer dan 80% van de inkomsten werd dus geïnd door de federale overheid. Gegevens van het ministerie van financiën voor het jaar 2001-2002 tonen hetzelfde patroon.<sup>586</sup>

Het is duidelijk dat de meest lucratieve fiscale bevoegdheden (zoals de in- en uitvoerheffingen) zijn toegekend aan de federale overheid.

Daar waar het aandeel van de deelstaten in de totale fiscale inkomsten geen stijgende evolutie vertoont, namen de deelstaten in de periode 1993-1998 wel een steeds groter aandeel van de uitgaven voor hun rekening. Het aandeel van de deelstaten in de totale uitgaven evolueerde van ongeveer 35% in 1993/1994 naar meer dan 45% in 1997/1998.

Het resultaat hiervan is dat de eigen fiscale inkomsten van de deelstaten absoluut onvoldoende zijn om de regionale uitgaven te dekken. De eigen inkomsten van de deelstaten moeten dan ook worden aangevuld. Hoe moet dit dan gebeuren?

Vooreerst moet opgemerkt worden dat het niet uitgesloten is dat de inkomsten uit eigen belastingen van de deelstaten in de toekomst zullen toenemen. De investeringen in de landbouwsector zouden ertoe kunnen leiden dat de inkomsten uit landbouw - en dus de belastbare basis van de deelstaten - toenemen. Een ander element dat zou kunnen leiden tot een groei van de eigen fiscale inkomsten is de verbetering van de efficiëntie van de regionale belastingsadministratie.<sup>587</sup> Zelfs vanuit de meest optimistische visie kan echter niet worden verwacht dat deze ontwikkelingen op korte termijn zullen worden gerealiseerd.

Een tweede manier om de eigen inkomsten van de deelstaten aan te vullen bestaat uit het afsluiten van interne leningen door de deelstaten. Deze mogelijkheid vloeit voort uit artikel 51 (7) GW waarin wordt bepaald dat de federale overheid “*shall determine by law the conditions and terms under which States can borrow money from internal sources.*” Er is

<sup>586</sup> DERESSE DEGEFA, *Fiscal Decentralization in Africa: A Review of Ethiopia's Experience*, paper Economic Commission for Africa;

[http://www.uneca.org/eca\\_resources/Meetings\\_Events/ESPD/fiscal/Papers/degefa.htm](http://www.uneca.org/eca_resources/Meetings_Events/ESPD/fiscal/Papers/degefa.htm)

<sup>587</sup> WERELDBANK, o.c.

ook artikel 94(2) dat het volgende voorziet: “*The Federal Government may grant to States emergency, rehabilitation and development assistance and loans*”.

De enige wet die handelt over de interne leningen is *Proclamation No. 33/1992* van 20 oktober 1992, een wet uit de overgangsperiode. De modaliteiten van de interne leningen worden uitgewerkt in artikel 10 van de wet en blijven vrij strikt. Van deze mogelijkheid wordt dan ook nauwelijks gebruik gemaakt.<sup>588</sup>

De discrepantie tussen regionale inkomsten en uitgaven wordt echter vooral weggewerkt met transfers/subsidies vanwege de federale overheid. De grondwettelijke basis voor deze transfers is het vermelde artikel 94 (2) GW: “*The Federal Government may grant to States emergency, rehabilitation and development assistance and loans, due care being taken that such assistance and loans do not hinder the proportionate development of States. The Federal Government shall have the power to audit and inspect the proper utilization of subsidies it grants to the States.*”

Hierboven werd erop gewezen dat de transfer van financiële middelen van het ene administratieve niveau naar het andere gepaard gaat met een verminderde autonomie van het niveau dat de transfer ontvangt. Belangrijk hierbij is op te merken dat de subsidies die in Ethiopië door de federale overheid aan de deelstaten worden toegekend onvoorwaardelijk zijn. In principe betekent dit dat de deelstaten de ontvangen gelden naar eigen goeddunken mogen besteden.<sup>589</sup> In de praktijk valt het echter te verwachten dat de deelstaten – teneinde de federale subsidie niet in het gedrang te brengen – niet radicaal zullen ingaan tegen het door de federale overheid gewenste beleid. Ook de structuur van de politieke constellatie in Ethiopië leidt tot een beperkte bestedingsautonomie voor de deelstaten. In de praktijk zullen de deelstaten de door de partij uitgetekende beleidslijnen volgen. Trouwens, de vraag kan gesteld worden welke rol artikel 94 (2)GW voorziet voor de federale overheid wanneer gesproken wordt over de bevoegdheid van de federale overheid “*to inspect the proper utilization of subsidies it grants to the States.*”

Bij het verdelen van de federale subsidies over de deelstaten is een beslissende rol weggelegd voor het *House of the Federation*. Artikel 62 (7) GW stipuleert dat het HoF “*shall determine the subsidies that the Federal Government may provide to the States.*”

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de subsidies die per capita aan elke deelstaat werden toegekend in 2000/2001. Tevens worden voor elke deelstaat de per capita eigen inkomsten weergegeven. De som van beide cijfers is het budget waarover een deelstaat voor zijn uitgaven beschikt. Hierna kan bepaald worden welk aandeel van dat totale budget bestaat uit eigen inkomsten. Dit laat toe de graad van financiële autonomie van de deelstaat tegenover het federale niveau te bepalen.

---

<sup>588</sup> WERELDBANK, o.c.

<sup>589</sup> *Ibid.*

deelstaten	eigen inkomsten (in birr)	federale subsidie	aandeel eigen inkomsten/uitgaven
Tigray	20.8	92.4	18.4
Afar	12.7	187	6.4
Amhara	11.3	54	17.3
Oromia	15.2	51.3	20.9
Somali	8.2	90.5	8.3
Benishangul/Gumuz	24.2	314.1	7.2
SNNP	11.5	58.7	16.3
Gambella	35.6	624.2	5.4
Harari	54	394.6	12

De tabel illustreert dat de deelstaten maximaal 20 % van hun uitgaven financieren met eigen middelen. Alle deelstaten zijn voor hun uitgaven dus sterk afhankelijk van de federale overheid. Dit verleent aan de federale overheid een belangrijk controlemiddel t.a.v. de deelstaten en is daarom niet bevorderlijk voor de autonome uitoefening van de regionale bevoegdheden.

Niettegenstaande de gebrekkige financiële autonomie van alle deelstaten, illustreert de tabel grote interregionale verschillen. De tabel toont een tweedeling tussen de staten met de laagste graad van socio-economische ontwikkeling en administratieve capaciteit (de staten Afar, Somali, Benishangul/Gumuz en Gambella) enerzijds en de meer ‘ontwikkelde’ staten (Tigray, Amhara, Oromia en SNNPR) anderzijds. Het aandeel eigen inkomsten/uitgaven van de eerste categorie ligt immers substantieel lager dan het aandeel eigen inkomsten/uitgaven van de tweede categorie. Uit de tabel blijkt dat dit vooral veroorzaakt wordt door de - in vergelijking met de ‘meer ontwikkelde’ deelstaten - hoge subsidies die toegekend worden aan de perifere deelstaten (en dan vooral aan Afar, Benishangul/Gumuz en Gambella).<sup>590</sup> De hogere subsidies van de perifere deelstaten kunnen worden verklaard door de beleidsobjectieven van de federale overheid. In artikel 89 (4) van de grondwet staat dat de overheid “*special assistance*” zal verlenen aan de “*Nations, Nationalities and Peoples least advantaged in economic and social development*”. De federale subsidies kunnen hiervoor een belangrijk instrument vormen. Dit komt tot uiting in artikel 7 van *Proclamation No. 33/1992* waar als doelstellingen van de subsidies onder meer worden aangeduid: “*to accelerate the development of the hitherto neglected and forgotten areas*” (art. 7 (2)b) en “*to narrow down the gap in per capital income between regions*” (art. 7 (2) c). Met de toekenning van hogere subsidies lijkt de federale overheid er dus naar te streven de socio-economische ontwikkeling en administratieve capaciteit van de perifere deelstaten op het niveau van de andere deelstaten te brengen. Dit beleid kan leiden tot een grotere symmetrie tussen de deelstaten, maar tegelijkertijd resulteert dit in een grotere financiële afhankelijkheid van de perifere deelstaten. Dit laatste kan tot gevolg hebben dat de perifere

<sup>590</sup> De omvang van de subsidies, en dan vooral de subsidie die toegekend wordt aan de Tigray deelstaat, is het voorwerp van discussie. Deze discussie moet gezien worden in het licht van de visie op Tigray als dominante regio onder het nieuwe regime.

deelstaten een beperktere autonomie hebben bij de uitoefening van hun bevoegdheden dan de meer 'ontwikkelde' staten. Dit bevestigt het aangestipte onderscheid tussen twee categorieën deelstaten.

## **6.5. De federale institutionele structuur**

### **6.5.1. Algemeen**

Bij de aanvang van de analyse van de Ethiopische grondwet werd erop gewezen dat de grondwet tot doel heeft het formele kader te vormen voor de totstandkoming van eenheid in diversiteit binnen de Ethiopische staat. Hiertoe moeten de rechten van alle etnische groepen worden erkend (diversiteit), maar tegelijkertijd moet er ook voldoende aandacht worden besteed aan datgene wat de diverse groepen bindt (eenheid) en moeten de nodige maatregelen worden genomen om die eenheid ook effectief te waarborgen. Beide elementen komen constitutioneel samen in het concept van het recht op zelfbeschikking zoals geformuleerd door artikel 39 GW. De diversiteit en eenheid van de Ethiopische volkeren zijn verbonden met de twee aspecten van het recht op zelfbeschikking. Het recht op zelfbeschikking betekent vooreerst dat de naties, nationaliteiten en volkeren het recht krijgen om zichzelf te besturen. Door middel van dit zelfbestuur kunnen de etnische groepen hun eigen taal, cultuur, traditie – met andere woorden hun diversiteit – beschermen. De grondwettelijke voorzieningen en extraconstitutionele elementen die de inhoud en modaliteiten van dit zelfbestuur bepalen werden in de vorige sectie 6.4. besproken. Het tweede aspect van het recht op zelfbeschikking houdt in dat de naties, nationaliteiten en volkeren het recht hebben om te participeren aan de centrale/ federale instellingen. Dit wordt trouwens uitdrukkelijk bepaald door artikel 39 (3) GW. Dat artikel stelt dat “*Every Nation, Nationality and People in Ethiopia*” het recht heeft op zelfbestuur alsook op “*equitable representation in state and federal governments*”. Dit tweede aspect van het recht op zelfbeschikking dient zowel de doelstelling van eenheid als van diversiteit. Doorheen hun vertegenwoordiging in de federale instellingen kunnen de naties, nationaliteiten en volkeren hun specifieke belangen vrijwaren tegenover de federale overheid, maar tegelijkertijd creëert dit ook een gevoel van verbondenheid met de andere etnische groepen en aldus met het federale niveau. Hieronder zullen de federale instellingen uitvoerig worden bestudeerd waarbij de structuur van de grondwet zal worden gevolgd. Dit betekent dat achtereenvolgens de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke instellingen zullen worden behandeld.

### **6.5.2. Het parlement**

De meeste federaties beschikken over een parlement met twee kamers (dit is onder meer het geval voor de Verenigde Staten met het Huis van Afgevaardigden en de Senaat, voor Duitsland met de *Bundestag* en *Bundesrat* en voor Zwitserland met de *Nationalrat* en de *Ständerat*). De bicamerale samenstelling van federale parlementen hangt opnieuw samen met de doelstelling van eenheid in diversiteit. Deze doelstelling komt tot uiting in de samenstelling van het parlement met een eerste kamer die de gehele bevolking van de federatie vertegenwoordigt (eenheid) en een tweede kamer die de vertegenwoordigende instelling is van de verschillende gefedereerde entiteiten (deelstaten, *Länder*,

kantons, ...).<sup>591</sup> Uit artikel 53 GW volgt dat ook het Ethiopische parlement uit twee kamers bestaat: “*There shall be two Federal Houses: The **House of Peoples’ Representatives** and the **House of the Federation***”. Hieronder zal nagegaan worden of het Ethiopische tweekamerstelsel eveneens binnen het hierboven geschetste model van dubbele vertegenwoordiging valt. Dit theoretische model maakt uiteraard abstractie van de grote verschillen tussen de respectieve federaties inzake kieswijze, samenstelling en bevoegdheden van de beide kamers van het parlement. Ook deze elementen zullen hierna uitvoerig worden bestudeerd.

#### **6.5.2.1. Het House of Peoples’ Representatives**

Inzake vertegenwoordiging beantwoordt het *House of Peoples’ Representatives* aan het model van de eerste kamer in een federale staat. Artikel 54 (4) stipuleert dat de leden van het *House* (hierna HoPR) **vertegenwoordigers van het gehele Ethiopische volk** zijn.

De leden van het HoPR worden verkozen via algemene en rechtstreekse verkiezingen voor een termijn van 5 jaar.<sup>592</sup> Artikel 54 (3) GW bepaalt een maximum aantal leden: het *HoPR* mag niet meer dan 550 leden tellen.

De leden van het House “*shall be elected from candidates in each electoral district by a plurality of the votes cast*”<sup>593</sup>. Dit betekent dat de verkiezingen gebeuren volgens het meerderheidsstelsel. Het kiesstelsel wordt verder uitgewerkt in *Proclamation No. 111/1995* van 23 februari 1995: “*Proclamation to make the Electoral Law of Ethiopia conform with the Constitution of the Federal Democratic republic of Ethiopia*”.

Het Ethiopische grondgebied wordt ingedeeld in kiesdistricten waarvan de grenzen zo veel mogelijk overeenstemmen met de grenzen van de *Wereda* (of districten) (art. 15, lid 1 *Proclamation No. 111/1995*). Elk kiesdistrict zal zo’n 100 000 inwoners tellen (art. 15, lid 2, *Proclamation No. 111/1995*). Binnen elk kiesdistrict is er één zetel te verdelen (art. 15, lid 6 *Proclamation No. 111/1995*). Deze zetel zal toegekend worden aan de kandidaat die binnen het kiesdistrict de meeste stemmen haalt; een absolute meerderheid is niet vereist. Artikel 13, lid 2 van *Proclamation No. 111/1995* voorziet immers dat “*A candidate with more votes received than that by other competitors within the constituency shall be declared the winner.*”

Het meerderheidsstelsel geldt evenwel niet absoluut. De verkiezing van de leden van het *HoPR* op basis van het meerderheidsstelsel wordt immers aangevuld met een gewaarborgde vertegenwoordiging van “*minority Nationalities and Peoples*”. Zo bepaalt artikel 54(3) GW dat van het maximum aantal van 550 zetels in het *HoPR*, minstens 20 zetels gereserveerd zijn voor “*minority Nationalities and Peoples*”.

Dit is een erg interessante bepaling. Vooreerst is het de enige plaats in de grondwet waar de term minderheden wordt gebruikt. Voor het overige voorziet de grondwet dus geen aparte mechanismen ter bescherming van etnische minderheidsgroepen. De grondwet

<sup>591</sup> T. STAUFFER en N. TÖPPERWIEN, “Balancing Self-Rule and Shared Rule” in L.R. BASTA FLEINER en T. FLEINER (eds.), *Federalism and Multiethnic States - The Case of Switzerland*, Fribourg, Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, 2000, (41) 57.

<sup>592</sup> Art. 54 (1) GW.

<sup>593</sup> Art. 54 (2) GW.

Samenstelling  
HOPR



specificceert echter niet welke groepen als *minority nationalities and peoples* moeten worden beschouwd. De grondwet zegt enkel dat “*Provisions shall be made by law for special representation for minority Nationalities and Peoples*”.<sup>594</sup> Tot op heden werd echter geen dergelijke wet aangenomen. Wat moet worden begrepen onder de term “*minority Nationalities and Peoples*” zou kunnen afgeleid worden uit de hierboven besproken *Proclamation No. 7/1992* uit de overgangperiode. In artikel 2(6) van deze *Proclamation* luidt het dat “*Minority Nationality means a nationality or people which cannot establish its own Wereda Self-Government because of the small number of its population*”. De stelling kan dan verdedigd worden dat met de door de grondwet gebruikte term “*minority Nationalities and Peoples*” bedoeld wordt op deze etnische groepen die te weinig talrijk (of te verspreid) zijn om een eigen *Wereda* op te richten.<sup>595</sup> Dit lijkt te worden bevestigd door een paper die op verzoek van de grondwettelijke commissie was opgesteld met het oog op de verkiezingen voor de grondwetgevende vergadering in 1994. De paper moest tegemoetkomen aan de bezorgdheid een inclusieve vertegenwoordiging van alle etnische groepen in de grondwetgevende vergadering te verzekeren. De paper is niet officieel gepubliceerd en de vertaling is officieus zodat dit document met het nodige voorbehoud moet worden benaderd. De omschrijving die er aan minderheden wordt gegeven stemt echter overeen met de definitie uit *Proclamation No. 7/1992*. Als minderheden worden beschouwd die etnische groepen die minder dan 50% van de inwoners van een bepaald kiesdistrict uitmaakten. Het gaat met andere woorden om etnische groepen die te klein of te verspreid zijn om over een “eigen” kiesdistrict te beschikken. Dat uitgerekend deze groepen als minderheidsgroepen worden beschouwd en dus recht krijgen op een gewaarborgde vertegenwoordiging lijkt een correcte inschatting van de mogelijke impact van het kiesstelsel. Het gekozen stelsel is het zgn. *first past the post* stelsel en dat stelsel vindt toepassing in een politieke context die gedomineerd – vaak gemonopoliseerd - wordt door op etnische basis georganiseerde partijen. Het valt dan ook te verwachten dat de enige zetel in elk kiesdistrict zal gewonnen worden door de kandidaat die opkomt voor de belangen van de dominante groep binnen het district. Etnische groepen die in geen enkel district dominant zijn, die nergens de meerderheid uitmaken, riskeren dan ook over geen enkele vertegenwoordiger te beschikken. Met het systeem van gewaarborgde vertegenwoordiging wordt dit risico uitgesloten.

Een andere opmerkelijke bepaling kan teruggevonden worden in het hoofdstuk over de fundamentele beginselen van de grondwet. Artikel 12 (3) GW voorziet in een mogelijkheid voor de kiezers om een parlamentslid waarin zij alle vertrouwen verloren hebben terug te roepen. Dit fundamentele beginsel wordt toegespitst op het *HoPR* in artikel 54 (7) GW:

“*A member of the House may, in accordance with law, lose his mandate of representation upon loss of confidence by the electorate.*”

De wet die uitvoering geeft aan dit beginsel is *Proclamation No. 88/1997: “Loss of Mandate of Members of the House of Peoples Representatives Proclamation No. 88/1997”* van 7 juli 1997. Artikel 4 van de wet onderscheidt vier procedures die leiden tot de

---

<sup>594</sup> Art. 54 (2) GW.

<sup>595</sup> TSEGAYE REGASSA, *o.c.*, 76.

vaststelling van het verlies van vertrouwen in de volksvertegenwoordiger en dus tot zijn/haar terugroeping uit de eerste kamer:

*“ A Deputy shall be deemed to have no confidence of the electorate, where:*

- 1) in accordance with regulations to be issued by the Electoral Board, more than fifteen thousand electors of his/her constituency forward, to the Electoral Board, a demand that he/she steps down;*
- 2) upon initiation by ten thousand electors of his/her constituency and in accordance with regulations to be issued by the Electoral Board, the Woreda Council passes a decision, by a majority vote, to the effect that he/she be recalled;*
- 3) in the case of a Deputy from a constituency designated for separate representation, it is confirmed, in accordance with regulations to be issued by the Electoral Board, that he/she has lost it;*
- 4) the House of Peoples' Representatives decides, by a two-thirds majority vote, that he/she has failed to competently represent his/her electorate, in view of the misconduct he/she has manifested.”*

Het politieke landschap en klimaat in Ethiopië doen de vrees ontstaan voor politieke manipulatie van dit beginsel. Hoewel de mogelijkheid tot terugroeping van afgevaardigden *prima facie* lijkt op een versterking van de wil van de kiezer, zou de praktische toepassing ervan wel eens het tegenovergestelde tot gevolg kunnen hebben en leiden tot een verzwakking van de democratie. Vooral het vierde mechanisme lijkt bij uitstek vatbaar voor politiek misbruik. Het *HoPR* bestaat, zoals reeds herhaalde malen werd opgemerkt, voor meer dan 90% uit leden die behoren tot het EPRDF of met het EPRDF verbonden partijen. Een tweederdemeerderheid om vervelende politieke opposanten uit te schakelen kan dan ook erg eenvoudig worden bereikt. Maar ook de andere mechanismen die gebaseerd zijn op een initiatief van de kiezer zijn niet immuun voor politieke manipulatie. Er moet herinnerd worden aan de sterke controle van het EPRDF op de lokale besturen. Het EPRDF beschikt ongetwijfeld over de geschikte mechanismen om het vereiste aantal kiezers te mobiliseren. Deze evaluatie, ingegeven door een analyse van het Ethiopische politieke klimaat, lijkt te worden ondersteund door praktijkvoorbeelden. In mei 2001 berichtten de media over twee TPLF leden die hun zetel in het *HoPR* hadden verloren na een terugroeping door hun kiezers.<sup>596</sup> Opvallend is dat beide volksvertegenwoordigers ook lid waren van het Centraal Comité van het TPLF en meer bepaald behoorden tot de groep die zich begin 2001 tevergeefs had afgezet tegen premier Meles Zenawi (zie overzicht recente politieke evolutie in hoofdstuk 5).

De mening van C. Emminghaus, die artikel 12 (3) veeleer “*als Gefahr denn als Gewinn für die Demokratie*” ziet, moet hier dan ook worden bijgetreden.<sup>597</sup>

---

<sup>596</sup> Walta Information Center 10 mei 2001; Addis Tribune 11 mei 2001.

<sup>597</sup> C. EMMINGHAUS, *o.c.*, 92.

De grondwet voorziet ook in een dubbele parlementaire immuniteit.

De eerste immuniteit (die in België als parlementaire onverantwoordelijkheid wordt aangeduid) staat in artikel 54 (5): “*No member of the House may be prosecuted on account of any vote he casts or opinion he expresses in the House, nor shall any administrative action be taken against any member on such grounds.*”

De tweede immuniteit wordt in België aangeduid als parlementaire onschendbaarheid en staat in artikel 54 (6): “*No member of the House may be arrested or prosecuted without the permission of the House except in the case of flagrante delicto* (d.i. in geval van betrapping op heterdaad)”.

De bevoegdheden van het HoPR worden uiteengezet in artikel 55 GW. Tentatief kunnen de bevoegdheden van het *House* in drie categorieën worden ingedeeld: wetgevende bevoegdheden, controlebevoegdheden en specifieke bevoegdheden.

1) Het HoPR heeft vooreerst wetgevende bevoegdheid in alle aangelegenheden die aan de federale overheid worden toegewezen.<sup>598</sup> Dit vloeit voort uit het feit dat het HoPR krachtens artikel 50 (3) GW “*the highest authority of the Federal Government*” is. In sectie 6.4. werd omstandig besproken dat de bevoegdheid van de federale overheid niet toegewezen wordt in één specifieke bepaling, maar verspreid over de grondwettekst is terug te vinden. Dit betekent dat een volledig overzicht van de normerende bevoegdheid van het HoPR maar kan verkregen worden na een studie van de volledige grondwettekst. Zoals Prof. Preuss in zijn commentaar bij de tekst van de ontwerpgrondwet opmerkt, had de grondwetgever kunnen volstaan met de bepaling van art. 55 (1).<sup>599</sup> De grondwetgever heeft er evenwel voor geopteerd om in artikel 55 (2) GW naast die algemene bevoegdheidsomschrijving een lijst op te nemen met aangelegenheden waarin het HoPR wetgevend kan optreden. Artikel 55 (2) GW kent aldus aan het HoPR een uitdrukkelijke wetgevende bevoegdheid toe inzake het gebruik van gronden en andere natuurlijke rijkdommen; inzake rivieren en meren die gesitueerd zijn in het grondgebied van meerdere staten of die de Ethiopische staatsgrenzen overschrijden; inzake lucht, spoor en maritiem transport; inzake interregionale wegen; inzake interstatelijke en buitenlandse handel; inzake transport, post en telecommunicatie; inzake politieke rechten en kieswetgeving; inzake nationaliteit, migratie, vluchtelingen en asiel; inzake standaarden m.b.t. maten en kalender; inzake patenten en auteursrecht; inzake het wapenbezit en de wapendracht. Merk op dat deze lijst niet meer is dan een selectie van de bevoegdheden die in artikel 51 GW aan de federale overheid worden toegekend, zodat terecht vragen kunnen gesteld worden naar de opportuniteit ervan.

Verder heeft het HoPR de bevoegdheid om een “*labour code*” en een “*commercial code*” aan te nemen.<sup>600</sup>

Het HoPR is bevoegd om een “*penal code*” aan te nemen. Hierboven werd deze bevoegdheid geïnterpreteerd als een concurrerende bevoegdheid. De deelstaten hebben

<sup>598</sup> Art. 55 (1) GW.

<sup>599</sup> U. PREUSS, *Comments on the Draft Constitution of Ethiopia by International Legal Experts*, Addis Ababa, The InterAfricaGroup, November 1994.

<sup>600</sup> Art. 55 (3) en (4) GW.

namelijk eveneens een bevoegdheid inzake strafwetgeving. De deelstaten kunnen strafwetten aannemen voor aangelegenheden die niet geregeld worden in de federale strafwetgeving.<sup>601</sup>

Het HoPR heeft tevens een wetgevende bevoegdheid inzake burgerlijk recht. Het *House* zal wetgevend optreden in die aangelegenheden van burgerlijk recht die door het *House of the Federation* worden aangewezen. Het gaat om aangelegenheden waarvan het *House of the Federation* oordeelt dat een wetgevend optreden van de federale wetgever noodzakelijk is teneinde “*one economic community*” in stand te houden.<sup>602</sup>

Ook deze bevoegdheid werd hierboven als een concurrerende bevoegdheid geïnterpreteerd. Uit de grondwettelijke bewoordingen kan immers impliciet worden afgeleid dat de grondwet inzake burgerlijk recht ook een wetgevende bevoegdheid toekent aan de deelstaten, nl. voor die aangelegenheden die niet geregeld worden in federale wetgeving.

Verder is het HoPR bevoegd voor de organisatie van de nationale defensie, van de openbare veiligheid en de nationale/federale politie.<sup>603</sup>

Tenslotte is het HoPR bevoegd voor wetgeving over het monetair beleid en de administratie van de nationale bank.<sup>604</sup>

De leden van het *HoPR* hebben een wetgevend initiatiefrecht, d.w.z. dat zij het recht hebben om een wetsvoorstel in te dienen. Dit staat niet in de grondwet. Artikel 59 (2) GW stelt enkel: “*The House shall adopt rules and procedures regarding the organization of its work and of its legislative process.*” De wetgevingsprocedure werd uitgewerkt in het “*House of Peoples’ Representatives Legislative Procedure, Committees Structure and Working Proclamation No. 271/2002*” van 23 april 2002. Artikel 4 van deze *Proclamation* bevat de regeling van het wetgevend initiatiefrecht en stelt dat ieder lid van het HoPR het recht heeft om een ontwerp van wet in te dienen op voorwaarde dat 20 andere leden dit ontwerp ondersteunen. Wetgevend initiatiefrecht komt verder toe aan de *Speaker* en *Deputy Speaker*, aan de verschillende commissies van het HoPR, aan “*executive bodies*”, aan de “*judiciary*” en aan “*other governmental institutions accountable to the House*”. Opmerkelijk is dat de tweede kamer van het parlement, het *House of the Federation*, nauwelijks een rol speelt in de wetgevingsprocedure. Bij deze - in het kader van een federale staat - uitzonderlijke situatie zal hieronder, bij de bespreking van het *House of the Federation*, uitvoerig worden stilgestaan. Niettegenstaande de leden van het HoPR wetgevend initiatiefrecht hebben, moet opgemerkt worden dat veruit het meeste initiatief inzake wetgeving uitgaat van de uitvoerende macht.<sup>605</sup> Dit illustreert het feitelijke overwicht van de uitvoerende macht t.o.v. het parlement in Ethiopië. Dit feitelijk overwicht komt nog duidelijker tot uiting bij de studie van de tweede categorie bevoegdheden: de controlerende bevoegdheden.

2) Naast de hierboven besproken normerende bevoegdheden beschikt het *HoPR* inderdaad ook over belangrijke controletaken.

---

<sup>601</sup> Art. 55 (5) GW.

<sup>602</sup> Art. 55 (6) GW.

<sup>603</sup> Art. 55 (7) GW.

<sup>604</sup> Art. 55 (10) GW.

<sup>605</sup> K. TRONVOLL en S. VAUGHAN, *o.c.*, 97.

- Vooreerst keurt het HoPR de federale begroting goed.<sup>606</sup>
- Verder worden belangrijke vormen van controle op de uitvoerende macht uitgewerkt door de artikelen 55(17) en (18) GW.

In artikel 55 (17) wordt bepaald dat het *House* “*has the power to call and to question the Prime Minister and other Federal Officials and to investigate the Executive’s conduct and discharge of its responsibilities*”.

Vervolgens stelt artikel 55 (18) dat het *House* “*shall, at the request of one-third of its members, discuss any matter pertaining to the powers of the Executive. It has, in such cases, the power to take decisions or measures it deems necessary.*”

Beide grondwettelijke bepalingen kennen aan het HoPR weliswaar de bevoegdheid toe om de uitvoerende macht te controleren, maar zij laten na om de precieze draagwijdte van deze bevoegdheid te bepalen. Zo is het niet duidelijk of de bevoegdheid “*to take decisions or measures it deems necessary*” impliceert dat het *HoPR* de regering tot ontslag kan dwingen, bijvoorbeeld door het aannemen van een motie van wantrouwen. De hypothese kan ontwikkeld worden dat dit laatste inderdaad het geval is. Deze hypothese is gebaseerd op een gezamenlijke lezing van art. 55 (18) en art. 60 (2) GW.

Artikel 60 GW handelt over de ontbinding van het HoPR en in dat verband stipuleert artikel 60 (2): “*The President may invite political parties to form a coalition government within one week, if the Council of Ministers of a previous coalition is dissolved because of the loss of its majority in the House. The House shall be dissolved and new elections shall be held if the political parties cannot agree to the continuation of the previous coalition or to form a new majority coalition.*” Het parlement zal dus ontbonden worden (en nieuwe verkiezingen zullen worden georganiseerd) indien de regering haar meerderheid in het parlement kwijt is en vervolgens geen nieuwe regering kan gevormd worden. Uit de gezamenlijke lezing van deze bepaling en artikel 55 (18) GW kan impliciet de bevoegdheid van het HoPR tot een vertrouwensstemming worden afgeleid, zij het dat dit dus niet *expressis verbis* wordt bepaald. In de hypothese dat het HoPR inderdaad de bevoegdheid heeft om een motie van wantrouwen in de regering aan te nemen, zou dit betekenen dat een dergelijke motie met een gewone meerderheid kan worden aangenomen (op voorwaarde dat een meerderheid van de leden van het HoPR aanwezig is). Artikel 59 (1) stipuleert immers dat: “*Unless otherwise provided in the constitution, all decisions of the House shall be by a majority vote of the members present and voting*”. Het moet echter opgemerkt worden dat deze theoretische beschouwingen voorlopig vooral theoretisch zullen blijven. Gelet op het huidige politieke landschap is het ondenkbaar dat het *HoPR* een motie van wantrouwen in de regering zou aannemen. Zelfs een effectief parlementair toezicht op de regering is erg twijfelachtig. Het parlement wordt gedomineerd door het EPRDF en de EPRDF satellietpartijen. Alle leden van de Raad van Ministers zijn eveneens lid van het EPRDF of een EPRDF satellietpartij. Daarenboven zijn de ministers doorgaans geen gewoon lid, maar bekleden zij vaak een topfunctie binnen hun respectieve partij. Hierboven werd reeds gewezen op de nauwe verwevenheid partij (EPRDF) – staat. Enkele voorbeelden illustreren dit. De eerste minister (Meles Zenawi) is tegelijkertijd voorzitter

---

<sup>606</sup> Art. 55 (11) GW.

van het TPLF en EPRDF. De vice-eerste minister (Addisu Legesse) is voorzitter van het ANDM en vice-voorzitter van het EPRDF. De minister van defensie (Abadula Gameda) is voorzitter van het OPDO en lid van het EPRDF Uitvoerend Comité. De minister van buitenlandse zaken (Seyoum Mesfin) is vice-voorzitter van het TPLF en lid van het EPRDF Uitvoerend Comité. Verschillende andere ministers zijn eveneens lid van het EPRDF Uitvoerend Comité. Is het dan ook realistisch te verwachten dat de parlementsleden een kritische controle op hun eigen partijleiders gaan uitoefenen?

3) Het HoPR heeft ook enkele specifieke bevoegdheden die niet zonder meer in de eerste twee categorieën kunnen worden ondergebracht.

- Vooreerst is het *House* bevoegd om een noodtoestand af te kondigen;<sup>607</sup>
- Het *House* stelt de staat van oorlog vast;<sup>608</sup>
- Het *House* ratificeert de internationale verdragen;<sup>609</sup>
- Het *House* verleent de goedkeuring aan belangrijke benoemingen;<sup>610</sup>
- Het *House* richt een *Human Rights Commission* en de instelling van Ombudsman op;<sup>611</sup>
- Het *House* beschikt over een autonomie om de eigen interne werking te organiseren. Zo kiest het *House* de *Speaker* en *Deputy Speaker* en richt het vaste en ad hoc commissies op.<sup>612</sup>

Tenslotte moet een bevoegdheid vermeld worden die belangrijk is voor het functioneren van de federale structuur en potentieel een belangrijke impact kan hebben op de autonomie van de deelstaten. Het gaat om een bevoegdheid die hierboven (in sectie 6.4.2.3) al werd besproken. Indien een regionale/deelstatelijke overheid niet bij machte is om een einde te maken aan schendingen van mensenrechten binnen haar grondgebied, zal het *House of Peoples' Representatives* een gezamenlijke vergadering van het *House* en de tweede kamer van het parlement, het *House of the Federation*, bijeenroepen. Deze gezamenlijke vergadering kan dan richtlijnen uitvaardigen voor de betreffende deelstaat.<sup>613</sup> De precieze procedure die hierbij moet worden gevolgd wordt uitgewerkt in *Proclamation No. 359/2003: "System for the Intervention of the Federal Government in the Regions Proclamation No. 359/2003"* van 10 juli 2003.

#### **6.5.2.2. Het House of the Federation**

Het *House of the Federation* wordt door de grondwet aangeduid als de tweede kamer van het federale parlement.<sup>614</sup>

De analyse van de grondwettelijke en wettelijke bepalingen betreffende het *House of the Federation* (hierna HoF) brengt evenwel aan het licht dat het HoF zowel inzake samenstelling als inzake bevoegdheden afwijkt van wat kan verwacht worden van een

---

<sup>607</sup> Art. 55 (8) GW.

<sup>608</sup> Art. 55 (9) GW.

<sup>609</sup> Art. 55 (12) GW.

<sup>610</sup> Art. 55 (13) GW.

<sup>611</sup> Art. 55 (14) en (15) GW.

<sup>612</sup> Art. 55 (19) GW.

<sup>613</sup> Art. 55 (16) GW.

<sup>614</sup> Art. 53 GW.

“klassieke” tweede kamer in een federale staat. Het HoF vertoont een aantal kenmerken die het tot een unieke Ethiopische creatie maken.

Artikel 61(1) GW stipuleert dat het *HoF* is samengesteld uit de **vertegenwoordigers van alle naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië**.

Elke natie, elke nationaliteit, elk volk heeft minstens één vertegenwoordiger in het *HoF* en daarenboven krijgen zij één bijkomende vertegenwoordiger per miljoen inwoners.<sup>615</sup>

### The House of the Federation Members of the House of the Federation<sup>616</sup>

<b>Regions</b>	<b>Ethnic Composition (No. of Representatives)</b>
Amhara	Amhara (13), Argoba (1), Agew Hemera (1), Agew Awi (1), Oromo (1)
Harari	Harari (1)
Somalia	Somali (4)
Southern Nations, Nationalities and Peoples Region	Yem (1), Alaba (1), Dasenech (1), Hamar (1), Tsema (1), Gedicho (1), Burji (1), Basketo (1), Oyeda (1), Zeyese (1), Derashe (1), Mashele (1), Kuseme (1), Gewada (1), Arbore (1), Bodi (1), Dime (1), Meanit (1), Sheku (1), Dizi (1), Mursi (1), Konso (1), Bench (1), Hadiya (2), Kore (1), Gurage (3), Mareqo (1), Qebena (1), Gofa (1), Gamo (2), Wolaita (2), Dawero (1), Konta (1), Tembaro (1), Kaficho (1), Gedeo (2), Sidama (3), Surema (1), Chara (1), Nao (1), Gnangatom (1), Male (1), Ari (1), Zulemam (1)
Oromia	Oromo (19)
Benishangul/Gumuz	Mao (1), Gumuz (1), Komo (1), Shinasha (1), Berta (1)
Gambela	Agnuwak (1), Nuer (1), Mejenger (1), Upo (1)
Afar	Afar (2)
Tigray	Tigray (4), Kunama (1), Erob (1)

De samenstelling van het *HoF* biedt aldus - bij gebreke aan een grondwettelijke opsomming ervan - een mooi overzicht van de verschillende naties, nationaliteiten en volkeren die binnen de Ethiopische grenzen leven. Alhoewel niet alle etnische groepen erin zijn vertegenwoordigd, telt het *House* vandaag toch 108 leden uit meer dan 60 verschillende etnische groepen.<sup>617</sup>

<sup>615</sup> Art. 61 (2) GW.

<sup>616</sup> De lijst werd overgenomen uit C. VAN DER BEKEN, *The Ethiopian Federal State Structure and the Accommodation of Ethnic Diversity: A View from the Southern Nations, Nationalities and Peoples Region*, Ghent University – Faculty of Law, Non-Western Law Working Paper, 2003, 53 p.

<sup>617</sup> Een aantal volkeren uit de Zuidelijke deelstaat zijn niet vertegenwoordigd in het HoF. De reden hiervoor is niet duidelijk. Desgevraagd verwees de *Secretary-General* van het HoF naar de Zuidelijke regionale overheid. Volgens hem kwam het toe aan de regio's om te bepalen wie naar het HoF wordt gestuurd; gesprek met Samuel Alemayehu, maart 2005.

De vertegenwoordigers van de naties, nationaliteiten en volkeren in het HoF zullen verkozen worden ofwel door de regionale raden ofwel in het kader van rechtstreekse verkiezingen die door de regionale raden worden georganiseerd.<sup>618</sup>

Niettegenstaande artikel 61 (3) de mogelijkheid opent voor zowel een rechtstreekse als een onrechtstreekse verkiezing van de leden van het HoF moet opgemerkt worden dat de statelijke parlementen vandaag enkel de tweede optie volgen. Alle leden van het HoF worden vandaag dan ook verkozen door en uit de statelijke parlementen.<sup>619</sup>

Voor de praktijk om de leden van het HoF te laten verkiezen door de deelstatelijke parlementen kunnen twee mogelijke motieven worden aangegeven. Vooreerst is er de financiële kost die gepaard gaat met de organisatie van rechtstreekse verkiezingen voor de leden van het HoF. Het belangrijkste motief lijkt evenwel niet van financieel - economische, maar wel van politieke aard te zijn. Op dit ogenblik worden alle statelijke parlementen gedomineerd door één van de vier EPRDF partijen of door EPRDF satellietpartijen. De verkiezing van de leden van het HoF door die statelijke parlementen waarborgt aldus een EPRDF controle over het HoF. De organisatie van rechtstreekse verkiezingen zou er daarentegen kunnen toe leiden dat hier en daar leden van oppositiepartijen verkozen worden in het HoF.<sup>620</sup>

Het is duidelijk dat het HoF, naar het voorbeeld van de klassieke tweede kamer in een federale staat, de vertegenwoordigende vergadering is van de diverse entiteiten binnen de Ethiopische federatie. Minder duidelijk is echter of onder die diverse entiteiten de negen deelstaten dan wel de naties, nationaliteiten en volkeren van de deelstaten moeten worden begrepen. De grondwet stelt dat de leden van het HoF vertegenwoordigers zijn van de naties, nationaliteiten en volkeren en deze vertegenwoordigers worden in de praktijk verkozen door de statelijke parlementen. Een perfecte overlapping tussen etnische groep en deelstaat zou tot gevolg hebben dat de vertegenwoordigers van de etnische groep ook als vertegenwoordigers van de betreffende deelstaat optreden. Uit het hierboven gegeven overzicht van de Ethiopische territoriale organisatie blijkt echter dat dit allerminst overeenstemt met de Ethiopische realiteit. De deelstaten worden in mindere of meerdere mate gekenmerkt door een etnische diversiteit van de bevolking. Uit de ledenlijst van het HoF blijkt dan ook dat een meerderheid van de deelstaten leden van het HoF verkiezen uit verschillende etnische groepen. De vraag is dan of die leden zich zullen gedragen als vertegenwoordigers van hun respectieve etnische groep dan wel als vertegenwoordiger van de deelstaat die hen heeft verkozen. Het antwoord is niet eenduidig. Hier wordt geponeerd dat de loyaliteit van de leden zal bepaald worden door een aantal variabelen zoals de interne eenheid binnen de deelstaat en de aard van de door het HoF te nemen beslissing. Verschillende deelstaten worden - of werden - gekenmerkt door rivaliteit en conflicten tussen verschillende groepen zodat het aannemelijk is dat de loyaliteit van hun respectieve vertegenwoordigers veeleer bij de groep dan bij de deelstaat zal liggen. Verder is het perfect denkbaar dat de aard van de te nemen beslissing een belangrijke invloed zal hebben

---

<sup>618</sup> Art. 61 (3) GW.

<sup>619</sup> Interview met Samuel Alemayehu: *Secretary General* van het *House of the Federation*, Addis Ababa, September 2003.

<sup>620</sup> Confidentieel interview, Addis Ababa, december 2002.



op de houding van de vertegenwoordigers. In bepaalde gevallen zal het belang van de groep immers samenvallen met het regionale belang. Op basis van dit alles kan verdedigd worden dat de leden van het HoF primordiaal zullen optreden als vertegenwoordigers van hun respectieve groep waarbij het belang van de groep kan samenvallen met het belang van de deelstaat.

Bij de effectieve samenstelling van het HoF kunnen ook ernstige vragen worden gesteld vanuit de doelstelling van een federale tweede kamer. Het doel van de tweede kamer is niet alleen het waarborgen van de regionale vertegenwoordiging op federaal niveau, maar ook het beschermen van de belangen van de kleine entiteiten tegenover de grote.<sup>621</sup> In de Verenigde Staten bijvoorbeeld wordt de dominantie van de dicht bevolkte deelstaten in het Huis van Afgevaardigden gecompenseerd door de gelijke deelstaatvertegenwoordiging in de Senaat. Ook in Ethiopië is er een duidelijk overwicht van de grote etnische groepen in het *House of Peoples' Representatives*. Het OPDO (Oromo) en het ANDM (Amhara) hebben er samen meer dan de helft van de zetels. Dit wordt niet echt gecompenseerd door de samenstelling van het HoF waar – zo blijkt uit artikel 61 (2) GW – het ledenaantal eveneens bepaald wordt door numerieke criteria. Dit kenmerk van de vertegenwoordiging in het HoF zal bij de evaluatie van de federale instellingen uitvoerig besproken en geëvalueerd worden.

Bij het analyseren van de ledenlijst van het HoF komt de etnisch-territoriale benadering van de Ethiopische grondwetgever sterk tot uiting. Die benadering is gebaseerd op de idee dat het mogelijk is een deelstaat te creëren voor elk van de etnische groepen in Ethiopië; een idee dat uitgedrukt wordt in het hierboven besproken artikel 47 (2) GW. Echter, totnogtoe heeft artikel 47 (1) slechts negen deelstaten gecreëerd en zes hiervan zijn bestemd voor een bepaalde etnische groep. Het gaat om de Tigray, de Amhara, de Oromia, de Somali, de Afar en de Harari deelstaten en zij werden gecreëerd voor de etnische groepen waar de naam van de deelstaat naar verwijst.

Feit is echter dat de grenzen van de reeds opgerichte deelstaten slechts zeer gedeeltelijk samenvallen met het vestigingsgebied van de volkeren waaraan de naam van de respectieve deelstaat refereert. Concreet betekent dit dat grote groepen van vooral Amhara en Oromo leven buiten de grenzen van de Amhara/Oromia deelstaat. Met de vertegenwoordiging van deze laatsten wordt bij het kiezen van de leden van het *HoF* evenwel nauwelijks rekening gehouden. De etnisch-territoriale benadering van de Ethiopische grondwetgever heeft immers tot gevolg dat de vertegenwoordigers van een bepaalde etnische groep in het *HoF* uitsluitend verkozen worden door het parlement van de deelstaat die voor de betreffende groep werd opgericht. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat Amhara vertegenwoordigers exclusief verkozen worden door het parlement van de Amhara deelstaat. Gelet op artikel 61 (2) GW wordt het aantal Amhara vertegenwoordigers dat door de Amhara deelstaat mag gestuurd worden naar het *HoF* dan ook niet bepaald door het bevolkingscijfer van die deelstaat, maar wel door het totale

---

<sup>621</sup> P. LABUSCHAGNE, "The role of the second chamber or upper house in a federation" in D.J. KRIEK, e.a. (ed.), *Federalism: the solution?*, Pretoria, HSRC Publishers, 1992, (69) 70 - 71; R. PELLETIER, "Federalism and upper houses searching for a solution" in C. LLOYD BROWN-JOHN (ed.), *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Lanham, University Press of America, 1988, (63) 63.

aantal Amhara binnen het volledige Ethiopische grondgebied. Dit laatste volgt uit art. 47 Procl. 251/2001: “*The number of representatives shall be determined in proportion with the number of human population in each Nation, Nationality and people in the whole country.*”

Opgemerkt moet echter worden dat de hierboven geschetste praktijk niet absoluut wordt gevolgd. Zo beschikken de Oromo over een vertegenwoordiger in het HoF die werd verkozen door de Amhara deelstaat. Wordt daarmee dan niet afgeweken van de etnisch-territoriale benadering? Hier wordt het standpunt verdedigd dat dit niet moet gezien worden als een afwijking, maar veeleer als een verfijning van die benadering. Dit standpunt is ingegeven door de vaststelling dat de Oromo, naast hun regio, ook beschikken over een eigen Zonale administratie binnen de Amhara deelstaat. De Amhara beschikken echter niet over een dergelijke territoriale autonomie binnen de Oromia deelstaat.

Op dit punt kunnen we stellen dat de deelstaten een onderscheid maken tussen twee categorieën etnische groepen: endogene groepen en exogene. De endogene groepen zijn deze die al erg lang in de deelstaat verblijven en daarom als volkeren **van** de deelstaat kunnen worden beschouwd. Exogene groepen zijn endogeen aan een andere regio en kunnen dan ook worden gezien als interne migranten. Binnen de deelstaten kunnen enkel de endogene groepen rekenen op speciale beschermingsmechanismen zoals een eigen territoriale entiteit en het zijn dus ook alleen vertegenwoordigers van endogene groepen die door een bepaalde deelstaat naar het HoF zullen worden gestuurd. Op het onderscheid tussen endogene en exogene groepen wordt uitvoerig teruggekomen in hoofdstuk 7 dat handelt over de interne structuur van de deelstaten.

De leden van het HoF genieten van dezelfde parlementaire immuniteiten als de leden van het *House of Peoples' Representatives*.<sup>622</sup>

In artikel 62 GW worden de bevoegdheden van het *HoF* opgesomd. De weinig gedetailleerde redactie van de bepalingen van artikel 62 was echter niet bevorderlijk voor een efficiënte uitoefening van bevoegdheden door het *House*.<sup>623</sup> De nood aan een duidelijke uitwerking van de grondwettelijke bepalingen werd gelenigd met de reeds op verschillende plaatsen vermelde *Proclamation No. 251/2001*.

Een eerste opvallende kenmerk van de lijst met bevoegdheden van het *HoF* is de afwezigheid van bepaalde bevoegdheden. Het meest opmerkelijke element is de (quasi) afwezigheid van een rol voor het *HoF* in het wetgevend proces.

De participatie van de deelstaten aan de federale wetgeving doorheen de tweede kamer is een traditioneel kenmerk van een federale structuur. Die participatie kan verschillende vormen aannemen. In sommige federaties zoals de VSA en Zwitserland hebben de eerste en tweede kamer een gelijke rol in het wetgevende proces. De goedkeuring van een wet vereist er de toestemming van beide kamers. In andere federaties is de wetgevende rol van de tweede kamer minder belangrijk dan die van de eerste kamer, zonder dat ze daarom niet

---

<sup>622</sup> Art. 63 GW.

<sup>623</sup> Walta Information Center, 16 juni 2001.

bestaande is. Een voorbeeld hiervan is de wetgevende bevoegdheid van de *Bundesrat* in Duitsland. De bevoegdheid van de *Bundesrat* hangt af van de aard van de betreffende wet. Gaat het om wetten die de belangen van de *Länder* raken, dan is de uitdrukkelijke toestemming van de *Bundesrat* vereist (deze categorie wetten maakt meer dan 50% van alle wetgeving uit). Voor de andere wetten beschikt de *Bundesrat* over een opschortend veto dat evenwel kan overruled worden door de *Bundestag* (eerste kamer).<sup>624</sup> In Ethiopië is de wetgevende bevoegdheid van het HoF beperkt tot het indienen van wetsvoorstellen in het HoPR wat betreft materies die tot de bevoegdheid van het *HoF* behoren (art. 57 Procl. No. 251/2001). Voor het overige behoort het wetgevend proces tot de exclusieve bevoegdheid van het HoPR.

Aan het HoF wordt evenmin een rol toegekend bij de ratificatie van internationale verdragen. Dit impliceert dat ook verdragen die aangelegenheden regelen behorende tot de bevoegdheid van de deelstaten zonder regionale participatie worden geratificeerd.

Het voorgaande mag er niet toe doen besluiten dat het HoF een onbelangrijke instelling is. Integendeel, blijkens de bepalingen van artikel 62 GW speelt het *House* een cruciale rol bij het verwezenlijken van de fundamentele doelstelling van de grondwettekst: de creatie van eenheid in verscheidenheid. Het is dan ook niet overdreven om het HoF aan te duiden als de centrale instelling van de Ethiopische federale staatsstructuur.

Hieronder worden de bevoegdheden van het *HoF* weergegeven.

- het *House* heeft de bevoegdheid om de grondwet te interpreteren (op dit punt zal dieper worden ingegaan bij de studie van de rechterlijke structuur);<sup>625</sup>
- het *House* zal de *Council of Constitutional Inquiry* oprichten (ook dit begrip zal bij de studie van de rechterlijke structuur behandeld worden);<sup>626</sup>
- het *House* neemt beslissingen over geschilpunten met betrekking tot het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren, met inbegrip van het recht op secessie.<sup>627</sup>

De bevoegdheid van het *HoF* om zich uit te spreken over geschillen inzake het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren wordt bevestigd in Artikel 19 (1) van Procl. 251/2001. Deze bevoegdheid impliceert, aldus artikel 19 (1), dat “*Any Nation, Nationality or People, who believes that its self-identities are denied, its right of self-administration is infringed, promotion of its culture, language and history are not respected, in general its rights enshrined in the constitution are not respected or, violated for any reason, may present its application to the House* (d.i. het HoF).” De naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië kunnen dus een klacht indienen bij het HoF indien

<sup>624</sup> R. HRBEK, “Germany” in A.L. GRIFFITHS (ed.), *Handbook of Federal Countries*, 2002, Montreal & Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2002, (148) 152 - 153.

<sup>625</sup> Art. 62 (1) GW.

<sup>626</sup> Art. 62 (2) GW.

<sup>627</sup> Art. 62 (3) GW.

zij van oordeel zijn dat hun door artikel 39, leden 2 en 3 toegekende rechten op zelfbeschikking worden geschonden.

Een dergelijke klacht kan echter niet ingediend worden dan na uitputting van de voorziene regionale/deelstatelijke procedures. Artikel 20 (1) *Procl. 251/2001* stipuleert immers dat “*The question specified in sub-article 1 of article 19 shall be submitted to the House (d.i. het HoF) only under conditions that the question has not been given due solution by the various organs in the administrative hierarchy of the state concerned.*”

In beginsel moet een natie, nationaliteit of volk een klacht over een beweerdelijke schending van het recht op zelfbeschikking dus eerst voorleggen aan de bevoegde autoriteiten van de deelstaat waarbinnen de betreffende etnische groep leeft. Omwille van hun constitutionele autonomie komt het toe aan de deelstaten om de bevoegde instellingen aan te duiden. De deelstatelijke autoriteiten moeten ter zake een beslissing nemen binnen een termijn van 2 jaar (art. 20, 2 *Procl. 251/2001*). Het geschil kan alleen dan worden voorgelegd aan het HoF wanneer de deelstaat geen beslissing heeft genomen binnen een termijn van 2 jaar of wanneer de betrokken etnische groep geen genoegen neemt met de genomen beslissing (art. 20, 3).

Het HoF zal dan een beslissing nemen binnen de 2 jaar nadat het geschil aan het *House* was voorgelegd.

*Proclamation No. 251/2001* bevat niet enkel de procedure waarlangs het *HoF* de bevoegdheid van art. 62 (3) GW uitoefent, maar daarenboven biedt de *Proclamation* ook een belangrijke verduidelijking van die bevoegdheid. Hiervoor moet teruggekeerd worden naar artikel 19 (1) *Procl. 251/2001*. In dat artikel wordt de erkenning van de eigen identiteit als een aspect van het recht op zelfbeschikking aangeduid. Daaruit volgt dat het *HoF* de bevoegdheid heeft om zich uit te spreken over geschilpunten met betrekking tot de erkenning van een eigen identiteit voor naties, nationaliteiten en volkeren. Hiermee bracht de wetgever een welkome verheldering van de grondwettelijke bepalingen.

Het recht op erkenning van de eigen identiteit wordt in artikel 39 GW niet vermeld als een aspect van het recht op zelfbeschikking en bijgevolg was het dan ook niet duidelijk of geschillen met betrekking tot identiteit behoorden tot de bevoegdheid van het HoF ex art. 62(3). Deze grondwettelijke onduidelijkheid was vooral n.a.v. het Silte/Gurage dispuut op de voorgrond getreden.

De Silte werden traditioneel beschouwd als behorende tot de etnische groep van de Gurage; een vrij omvangrijke groep (er zijn meer dan 2 miljoen Gurage) die vooral ten zuidwesten van Addis Abeba leeft. De etnisch-territoriale benadering van het Ethiopische decentralisatieproces had tot gevolg dat voor de Gurage een eigen Zone werd opgericht in de Zuidelijke deelstaat. De Silte affineerden zich echter steeds meer als een aparte etnische groep, los van de Gurage, en ze eisten de vorming van een eigen Zonale administratie. De zaak werd uiteindelijk voorgelegd aan het HoF.

Het was, zoals gezegd, echter onduidelijk of het HoF wel bevoegd was om zich uit te spreken over een dergelijk verzoek tot erkenning van een eigen identiteit.

De *Council of Constitutional Inquiry* (CCI) die, zoals verder besproken wordt, de grondwettelijke taak heeft het HoF te adviseren bij de interpretatie van de grondwet, bracht verheldering.

De CCI oordeelde dat het recht op een eigen identiteit, ook al wordt dat niet bepaald in artikel 39, een onderdeel is van het recht op zelfbeschikking. Daar het HoF krachtens artikel 62(3) GW bevoegd is om beslissingen te nemen inzake het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren, komt het ook aan het HoF toe om zich uit te spreken over het verzoek tot erkenning van een eigen identiteit.<sup>628</sup>

Dit advies van de CCI werd *in casu* overgenomen door het HoF en het wordt dus eveneens duidelijk gereflecteerd in *Proclamation No. 251/2001*.

- Het House zal de gelijkheid en eenheid van de Ethiopische volkeren promoten.<sup>629</sup> Artikel 37 *Procl. 251/2001* voorziet in een uitgebreide lijst met maatregelen die ter beschikking staan van het HoF voor het realiseren van deze doelstellingen. Belangrijker dan deze bevoegdheid (en de mogelijke maatregelen die het House ter uitvoering hiervan kan nemen) is de bezorgdheid waarvan deze bevoegdheid de emanatie is. Het *House* mag, als vertegenwoordigende vergadering van de naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië, niet verworpen tot een verzamelplaats van particularistische belangen. Het *House* moet daarentegen uitgroeien tot een forum waar de verschillende volkeren, op basis van gelijkheid, een gevoel van nationale Ethiopische eenheid kunnen ontwikkelen. Vanuit die optiek lijkt de bevoegdheid van het HoF om de gelijkheid en eenheid tussen de Ethiopische volkeren te bevorderen niet alleen een bevoegdheid, maar ook een gedragscode die door het *House* bij het uitoefenen van zijn andere bevoegdheden moet worden gevolgd.

De laatste twee bepalingen (art. 62.3 en 62.4) zijn opnieuw de uitdrukking van de twee basisdoelstellingen van de grondwet. Het recht op zelfbeschikking, inclusief het recht op secessie, van de Ethiopische volkeren moet worden beschermd, maar daarnaast moet ook gestreefd worden naar de gelijkheid van en eenheid tussen de verschillende volkeren.

- Artikel 62.5 voorziet dat het HoF ook een aantal bevoegdheden uitoefent samen met het HoPR. Voorbeelden hiervan zijn de rol van het HoF bij de verkiezing van de president (art. 70.2, deze bevoegdheid wordt besproken in de volgende sectie) en het optreden van het HoF bij de grondwetsherziening (art. 104 en 105). Verder is er een gezamenlijke bevoegdheid van het HoF en het HoPR bij de toewijzing van de residuaire fiscale bevoegdheden (art. 99; besproken in de sectie over de fiscale aspecten) en oordeelt een gezamenlijke vergadering van beide kamers over het uitvaardigen van richtlijnen in het geval van schending van mensenrechten in een bepaalde deelstaat (zie sectie 6.4.2.3. over de mechanismen tot wijziging van de bevoegdheidsverdeling).

- Het House zal proberen eventuele conflicten tussen deelstaten op te lossen.<sup>630</sup> Deze conflicten kunnen onder meer betrekking hebben - en hebben tot nu toe ook vooral betrekking gehad - op de juiste afbakening van de statelijke grenzen. De procedure die

<sup>628</sup> TSEGAYE REGASSA, *o.c.*, 143 - 144, AKLILU ABRAHAM, *Federalism, State Restructuring and Rights of Ethnic Minority Groups in Ethiopia*, ongepubliceerde paper.

<sup>629</sup> Art. 62 (4) GW.

<sup>630</sup> Art. 62 (6) GW.

door het HoF moet gevolgd worden bij het oplossen van deze grensgeschillen wordt uitgewerkt in *Proclamation No. 251/2001* en werd hierboven reeds besproken.

Voor de conflicten die geen grensconflicten zijn, wordt een minder gedetailleerde regeling uitgewerkt. Niettegenstaande de grondwet enkel spreekt over conflicten tussen deelstaten, maakt artikel 23 *Procl. 251/2001* duidelijk dat de conflicten waarvoor het HoF een oplossing moet vinden zowel interstatelijke conflicten als conflicten tussen de federale overheid en deelstaten betreffen. Vertaald naar Belgische termen zou kunnen gesteld worden dat het hier gaat over de bevoegdheid van het HoF voor het oplossen van belangenconflicten. Bevoegdheidsconflicten, waarbij er een schending van de grondwettelijke bevoegdheidsverdelende regels is, worden opgelost in het kader van de procedure van grondwettigheidscontrole die in de sectie over de rechterlijke structuur wordt behandeld.

De procedure die wordt voorzien voor de oplossing van belangenconflicten is, zoals gezegd, weinig gedetailleerd en legt vooral de nadruk op het organiseren en stimuleren van discussies tussen de betrokken partijen.

Een interessante vraag stelt zich naar de relatie tussen het HoF en het *Ministry of Federal Affairs* wat betreft het oplossen van interregionale conflicten. In artikel 11 van *Proclamation No. 256/2001* wordt het oplossen van interregionale conflicten opgenomen als één van de bevoegdheden van het ministerie. Volgens Dr. Gebreab Barnabas (*state minister of federal affairs*) houdt het HoF zich bezig met de juridische aspecten van het conflict en zal het ministerie zich toelagen op de administratieve en politieke aspecten van de zaak.<sup>631</sup> Het overwicht van de uitvoerende macht (de *minister* en *state minister of federal affairs* zijn allebei lid van het Centraal Comité van het TPLF) doet evenwel vermoeden dat de rol van het HoF in casu beperkt zal zijn.<sup>632</sup>

- Zoals hierboven – bij de bespreking van de fiscale bevoegdheden – al werd vermeld heeft het *House* ook belangrijke bevoegdheden inzake fiscaliteit. Zo beslist het *House* over de distributie over het federale en het regionale niveau van inkomsten uit gezamenlijke belastingen. Tevens beslist het *House* over de subsidies die door de federale overheid aan de deelstaten zullen worden toegekend.<sup>633</sup> Ook hier gaat om bevoegdheden waarmee het *House* een aanzienlijke invloed kan uitoefenen zowel op de verhouding tussen de federatie en de deelstaten als op de interregionale verhoudingen.

- Zoals bij de bespreking van het HoPR werd vermeld, kan het HoF aangelegenheden van burgerlijk recht aanwijzen waarin het HoPR wetgevend moet optreden.<sup>634</sup>

---

<sup>631</sup> ASSEFA FISEHA, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the Seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 -16 april 2004, Addis Ababa.

<sup>632</sup> Het overwicht van de uitvoerende macht werd bevestigd door een waarnemer, die beschikt over goede contacten met de *inner circle* van het EPRDF en het HoF van binnenuit kent (naam confidentieel gehouden). Volgens deze persoon lijkt het geen twijfel dat het HoF bij de uitoefening van zijn bevoegdheden volledig ondergeschikt is aan de uitvoerende macht, in die mate zelfs dat er nauwelijks sprake is van een effectieve uitoefening van bevoegdheden. Interview in Addis Abeba, april 2004.

<sup>633</sup> Art. 62 (7) GW.

<sup>634</sup> Art. 62 (8) GW.

- Het House kan een interventie van de federale overheid bevelen indien een staat de grondwettelijke orde bedreigt.<sup>635</sup> Voor de bespreking hiervan volstaat een verwijzing naar wat hierover werd gezegd in de sectie over de mechanismen tot wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het regionale niveau.

- Tenslotte heeft het HoF de bevoegdheid om de eigen werking te organiseren. Het HoF kiest de *Speaker* en *Deputy Speaker*, richt vaste en ad hoc commissies op en vaardigt een huishoudelijk werkingsreglement uit.<sup>636</sup>

Zoals verder wordt opgemerkt geven sommige van de hierboven weergegeven bevoegdheden het *House of the Federation* een belangrijke controlebevoegdheid tegenover het *House of Peoples' Representatives*. Toch kan ook het *House of Peoples' Representatives* een zekere controle uitoefenen op het *House of the Federation*. Artikel 65 GW bepaalt immers dat de dotatie voor de werking van het *House of the Federation* wordt goedgekeurd door het *House of Peoples' Representatives*. Belangrijk hierbij is ook te vermelden dat er een onverenigbaarheid bestaat tussen lidmaatschap in beide kamers van het parlement.<sup>637</sup>

### 6.5.3. De president, de eerste minister en de raad van ministers

#### **In navolging van het Overgangshandvest kent de grondwet de functie van staatshoofd toe aan een president.**<sup>638</sup>

Eveneens zoals het Overgangshandvest voorziet de grondwet dat de president zal verkozen worden door het parlement. Er worden in Ethiopië dus geen rechtstreekse presidentsverkiezingen georganiseerd.

De presidentskandidaat wordt voorgedragen door het *House of Peoples' Representatives*.<sup>639</sup>

De kandidaat wordt tot president verkozen indien een gezamenlijke vergadering van het *House of Peoples' Representatives* en het *House of the Federation* zijn kandidatuur met een tweederdemeerderheid ondersteunen.<sup>640</sup>

De president wordt verkozen voor een termijn van 6 jaar die één maal kan hernieuwd worden.<sup>641</sup> Dat de hernieuwing geen automatisme is bleek op 8 oktober 2001 toen het parlement de nobele onbekende en bejaarde Girma Wolde Giorgis, een Oromo, verkoos tot president. Hiermee kwam een einde aan het presidentschap van Dr. Negasso Gidada, eveneens een Oromo, die slechts één ambtstermijn had uitgezeten. De niet-herverkiezing

---

<sup>635</sup> Art. 62 (9) GW.

<sup>636</sup> Art. 62 (10) en (11) GW.

<sup>637</sup> Art. 68 GW.

<sup>638</sup> Art. 69 GW.

<sup>639</sup> Art. 70 (1) GW.

<sup>640</sup> Art. 70 (2) GW.

<sup>641</sup> Art. 70 (4) GW.

van dr. Negasso was nauw verbonden met zijn sterk uitgesproken politieke standpunten, maar daarover meer *infra*.

In tegenstelling tot het Overgangshandvest en *Proclamation No. 1/1991 (A Proclamation to define the powers and functions of the President at the Transitional Government of Ethiopia)* die uitgebreide bevoegdheden toekenden aan de president, voorziet de grondwet vooral in ceremoniële bevoegdheden.

-De president opent de gezamenlijke vergadering van het *House of Peoples' Representatives* en het *House of the Federation* bij de aanvang van hun jaarlijkse zitting.<sup>642</sup>

- De president ondertekent de wetten en kondigt ze af. Indien de president een wet niet ondertekent binnen een termijn van 15 dagen nadat de wet aan hem werd voorgelegd, zal de betreffende wet zonder zijn handtekening in werking treden. De president beschikt dus niet over een vetorecht.<sup>643</sup>

- De president benoemt ambassadeurs, op voordracht van de eerste minister.<sup>644</sup>

- De president ontvangt de geloofsbrieven van buitenlandse ambassadeurs en gezanten.<sup>645</sup>

- De president reikt eretekens uit.<sup>646</sup>

- De president zal, op voordracht van de eerste minister, hoge militaire titels verlenen.<sup>647</sup>

- De president verleent gratie.<sup>648</sup>

Het ceremonieel karakter van de rol van de president is nog versterkt door *Proclamation No. 255/2001: "Administration of the President of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation"* van 8 oktober 2001.

Deze *Proclamation* ontnemt aan de president immers het recht om enige persoonlijke politieke rol te spelen. Zo eist artikel 6 van de *Proclamation* dat een presidentskandidaat aantoonst geen banden te hebben met een politieke partij en tevens moet hij (of zij, artikel 7 van de grondwet bepaalt immers "*Provisions of this constitution set out in the masculine gender shall also apply to the feminine gender*") zich tijdens en na afloop van de

---

<sup>642</sup> Art. 71 (1) GW.

<sup>643</sup> Art. 57 io art. 71 (2) GW.

<sup>644</sup> Art. 71 (3) GW.

<sup>645</sup> Art. 71 (4) GW.

<sup>646</sup> Art. 71 (5) GW.

<sup>647</sup> Art. 71 (6) GW. In artikel 20 (2.d) van *Proclamation No. 27/1996: Defense Forces Proclamation* van 15 februari 1996, zoals gewijzigd door artikel 8 van *Proclamation No. 343/2003* van 3 juni 2003, wordt gespecificeerd dat het gaat om de bevordering tot generaal.

<sup>648</sup> Art. 71 (7) GW.



ambtstermijn onthouden van partijpolitiek (art. 7 *Proclamation No. 255*). Hiermee beoogt de *Proclamation*, aldus de *Speaker* van het *House of Peoples' Representatives*, de onpartijdigheid van de president te bewerkstelligen.<sup>649</sup> Voor elke waarnemer van de Ethiopische politieke ontwikkelingen in 2001 lijkt het geen twijfel dat deze *Proclamation* ingegeven was door de houding van president Negasso Gidada die in 1995 tot president was verkozen. Niet toevallig werd *Proclamation No. 255/2001* gestemd op 8 oktober 2001: de dag waarop Girma Wolde Giorgis tot nieuwe president werd verkozen.

Het is duidelijk dat het *House of Peoples' Representatives* met de stemming van *Proclamation No. 255/2001* heeft willen reageren op de moeilijkheden die ontstaan waren naar aanleiding van de openlijke kritiek die president Negasso, een vooraanstaand lid van het OPDO, had geuit op verschillende aspecten van het beleid van premier Meles Zenawi (TPLF). De kritiek van de president had vooral betrekking op de arrogantie van het TPLF en op de controle die door het TPLF op de andere constituerende partijen van het EPRDF, en dan in het bijzonder het OPDO, werd uitgeoefend. De kritische uitlatingen van de president brachten de regering zowel nationaal als internationaal in verlegenheid en leidden tot een impasse in de verhouding tussen regering en president. De nieuwe *Proclamation* zou een herhaling van deze situatie in de toekomst moeten uitsluiten.

Niet alleen somt *Proclamation No. 255/2001* de verplichtingen van de president op, maar daarenboven bevat de *Proclamation* ook mechanismen om deze verplichtingen af te dwingen.

Zo wordt voorzien in een mogelijkheid tot afzetting van de president, wat niet geregeld is in de grondwet. Artikel 8 bepaalt dat “*Where the president, before the termination of his office, discontinues his service due to illness, death, resignation or due to his conviction, the House of Peoples' Representatives and the House of the Federation shall, by an extraordinary joint session convened by the Speaker of either of the Houses or by the Speakers of both Houses jointly, designate an acting president.*” Vooral de mogelijkheid tot afzetting van de president “*where he discontinues his service due to his conviction*” lijkt vatbaar voor een erg brede invulling.

Ook het verbod voor een oud-president om zich in te laten met partijpolitiek kan worden afgedwongen. In dit verband moet gewezen worden op de uitgebreide rechten en voordelen die worden toegekend aan oud-presidenten door artikel 13 van Procl. 255/2001. Zo heeft de oud-president recht op een maandelijks financiële toelage, hij heeft recht op door de overheid betaalde privé-bewaking en huispersoneel, hij en zijn familie hebben recht op gratis medische verzorging. Artikel 14 (b) bepaalt echter dat die rechten en voordelen de president kunnen ontnomen worden wanneer “*he fails to discharge his obligations and a joint decision has been given by the Speakers of the House of Peoples' Representatives and the House of the Federation or by an extra-ordinary joint session of the two Houses they convene.*”

Vandaag wordt *Proclamation No. 255/2001* scherp bekritiseerd en gecontesteerd door oud-president dr. Negasso Gidada die oordeelt dat de *Proclamation* ongrondwettig is. Vooral de artikelen 6 en 7 die het verbod opleggen aan de president om zowel tijdens als na het presidentschap lid te zijn van een bepaalde politieke partij zijn voor hem onaanvaardbaar.

---

<sup>649</sup> “Parliament decrees FDRE President to be non-partisan”, Walta Information Center, 8 oktober 2001.

Dr. Negasso stelt dat deze artikelen in strijd zijn met verschillende constitutioneel gewaarborgde fundamentele rechten en vrijheden zoals de vrijheid van meningsuiting (art. 29 GW) en de vrijheid van vereniging (art. 31 GW).<sup>650</sup> De oud-president acht zich dan ook niet gebonden door de wet en toont zich vaak bijzonder kritisch voor het regime.

Waar de bevoegdheden van de president beperkt zijn tot een louter ceremoniële rol, ligt de werkelijke uitvoerende macht vandaag, meer dan ooit, niet bij de president maar bij de **eerste minister** en de **raad van ministers**. De dominante positie van deze laatste instellingen vertoont twee aspecten. De dominantie hangt in eerste instantie samen met de nauwe samenhang tussen partij en staat. Die nauwe samenhang houdt in dat de voorzitter van het EPRDF ook de functie van eerste minister uitoefent en dat de belangrijkste ministerposten worden bemand door andere top EPRDF leden. Er is echter niet alleen de politieke component; de grondwet zegt zelf dat: “*The highest executive powers of the Federal Government are vested in the Prime Minister and in the Council of Ministers*”.<sup>651</sup>

De **eerste minister** wordt verkozen door en uit de leden van het *House of Peoples’ Representatives*.<sup>652</sup>

Artikel 74 somt de bevoegdheden van de eerste minister op. De belangrijkste zijn:

+ De eerste minister is de voorzitter van de raad van ministers en de opperbevelhebber van het leger.<sup>653</sup> De bevoegdheden van de eerste minister als opperbevelhebber van het leger werden onlangs uitgebreid. Die uitbreiding betekende de juridische legitimatie van een bevoegdheid die de premier zich in de praktijk had toegeëigend. Tussen president Negasso en premier Meles Zenawi was een discussie ontstaan over hun respectieve bevoegdheden met betrekking tot het ontslag van hoge militairen. Dr. Negasso protesteerde tegen het ontslag van enkele generaals door Meles Zenawi in de nasleep van de politieke strubbelingen begin 2001. De president stelde dat de benoeming en het ontslag van generaals niet toekwamen aan de eerste minister, maar aan de president.<sup>654</sup> De stelling van de president was juridisch correct. De grondwet zelf zegt niets over de bevoegdheid van de president om generaals te ontslaan, maar een dergelijke bevoegdheid kon wel afgeleid worden uit *Proclamation No. 27/1996: Defence Forces Proclamation* van 15 februari 1996. Artikel 22 (2) van de *Proclamation* stelt immers het volgende: “*Cases of dismissals of General Officers shall be looked into by a Committee of not less than three persons appointed by the Commander-in-chief of the Armed Forces. The Commander-in-Chief shall submit the Committee’s recommendation, together with his opinion thereon, to the Head of State for final decision.*” Dit artikel werd echter gewijzigd door de *Defense Forces (Amendment) Proclamation* van 3 juni 2003 die de bevoegdheid tot ontslag van generaals toekent aan de opperbevelhebber van het leger, en dus aan de premier. Artikel 22 (2) luidt voortaan als volgt: “*Cases of dismissal of General Officers shall be looked into by the*

---

<sup>650</sup> Ethiopian Reporter, 2003.

<sup>651</sup> Art. 72 (1) GW.

<sup>652</sup> Art. 73 (1) GW.

<sup>653</sup> Art. 74 (1) GW.

<sup>654</sup> The Indian Ocean Newsletter n° 966, 6 oktober 2001.

*Defense Council and final decision shall be rendered by the Commander-in-Chief of the Defense Forces.”*

+ De eerste minister stelt een lijst op met kandidaten voor de ministersposten en legt deze lijst ter goedkeuring voor aan het *House of Peoples’ Representatives*. De eerste minister kan de ministers kiezen uit beide kamers van het parlement. Hij kan ook mensen kiezen die geen lid zijn van het parlement, maar over de vereiste kwalificaties beschikken.<sup>655</sup>

+ de eerste minister verzekert de uitvoering van wetten, van richtlijnen en andere beslissingen van het *House of Peoples’ Representatives*.<sup>656</sup>

+ de eerste minister leidt, coördineert en vertegenwoordigt de raad van ministers.<sup>657</sup>

+ hij oefent een algemeen toezicht uit op de uitvoering van beslissingen van de raad van ministers.<sup>658</sup>

+ hij oefent een algemeen toezicht uit over de uitvoering van Ethiopië’s buitenlands beleid.<sup>659</sup>

+ de eerste minister legt periodieke rapporten voor aan het *House of Peoples’ Representatives* over verrichte en geplande activiteiten van de uitvoerende macht.<sup>660</sup>

De **Raad van Ministers** bestaat uit de eerste minister, de vice-eerste minister, de ministers en andere leden zoals aangeduid bij wet.<sup>661</sup>

De Raad van Ministers is verantwoordelijk tegenover de eerste minister en het *House of Peoples’ Representatives*.<sup>662</sup>

De belangrijkste bevoegdheden van de raad zijn:

+ de raad van ministers zorgt onder meer voor de uitvoering van wetten en beslissingen aangenomen door het *House of Peoples’ Representatives*.<sup>663</sup>

+ de raad van ministers zal wetsontwerpen voorleggen aan het *House of Peoples’ Representatives*.<sup>664</sup>

---

<sup>655</sup> Art. 74 (2) GW.

<sup>656</sup> Art. 74 (3) GW.

<sup>657</sup> Art. 74 (4) GW.

<sup>658</sup> Art. 74 (5) GW.

<sup>659</sup> Art. 74 (6) GW.

<sup>660</sup> Art. 74 (11) GW.

<sup>661</sup> Art. 76 (1) GW.

<sup>662</sup> Art. 76 (2) en (3) GW.

<sup>663</sup> Art. 77 (1) GW.

<sup>664</sup> Art. 77 (11) GW.

+ de raad van ministers stelt de begroting op en legt deze ter goedkeuring voor aan het *House of Peoples' Representatives*.<sup>665</sup>

+ de raad van ministers zal economische en sociale plannen en strategieën opstellen en uitwerken.<sup>666</sup>

+ de raad van ministers zorgt voor het handhaven van recht en orde.<sup>667</sup>

+ de raad van ministers heeft het recht om een noodtoestand af te kondigen.<sup>668</sup>

Artikel 93 (4a) GW voorziet dat de Raad van Ministers in dat geval alle bevoegdheden heeft die nodig zijn *“to protect the country’s peace and sovereignty and to maintain public security, law and order.”* Een dergelijke voorziening kan bijzonder gevaarlijk zijn in een land dat gekenmerkt wordt door een moeizaam democratiseringsproces en dat getekend is door een lange traditie van absolute machtsuitoefening. Dat ook de grondwetgever zich bewust was van het ernstige risico op machtsmisbruik moge blijken uit de strenge beperkingen waaraan de procedure van de noodtoestand werd onderworpen.

Zo stelt artikel 93 (1a) dat een noodtoestand maar kan afgekondigd worden door de raad van ministers wanneer *“an external invasion, a break down of law and order which endangers the constitutional order and which cannot be controlled by the regular law enforcement agencies and personnel, a natural disaster, or an epidemic occur.”*

De bevoegdheid van de raad van ministers wordt verder gelimiteerd door de tussenkomst van het *House of Peoples' Representatives*. Artikel 93 (2) bepaalt immers dat de beslissing (of het *Decree*) houdende de afkondiging van de noodtoestand binnen een korte termijn moet voorgelegd worden aan het *House of Peoples' Representatives*. Dan zijn er twee mogelijkheden.

1) Het *House* weigert de beslissing van de raad van ministers te ondersteunen. In dat geval zal het *Decree* moeten ingetrokken worden. De procedure is beëindigd (art. 93.2a + b).

2) Het *House* verleent met een 2/3 meerderheid instemming aan de beslissing van de raad van ministers. Het *Decree* houdende de afkondiging van de noodtoestand kan dan in werking blijven gedurende een periode van 6 maanden. Na afloop van die initiële periode kan het *Decree* om de vier maanden worden hernieuwd door het *House of Peoples' Representatives* met een 2/3 meerderheid. (art. 93.3)

Onder voorbehoud van het volgen van de hierboven uiteengezette procedure komen aan de raad van ministers in het kader van een noodtoestand de bevoegdheden toe van artikel 93 (4a). Deze erg ruime bevoegdheidsomschrijving wordt gespecificeerd in artikel 93 (4b):

*“The Council of Ministers shall have the power to suspend such political and democratic rights contained in this Constitution to the extent necessary to avert the conditions that required the declaration of a state of emergency.”*

---

<sup>665</sup> Art. 77 (3) GW.

<sup>666</sup> Art. 77 (6) GW.

<sup>667</sup> Art. 77 (9) GW.

<sup>668</sup> Art. 77 (10) GW.

Alhoewel artikel 93 (4b) inbreuken op talrijke door de grondwet gewaarborgde mensenrechten toestaat oordeelde de grondwetgever toch dat bepaalde rechten zo fundamenteel waren dat ze zelfs in het kader van de uitzonderlijke omstandigheden van een noodtoestand bescherming verdienen. Deze rechten, die door de raad van ministers niet kunnen opgeschort of beperkt worden, staan opgesomd in artikel 93 (4c). Het gaat onder meer om het gelijkheidsbeginsel van artikel 25 en, inderdaad, om het onvoorwaardelijke recht op zelfbeschikking, inclusief het recht op secessie, van artikel 39 (1). Dit toont nog maar eens het stabiele karakter van deze bepaling aan.

Alhoewel de grondwet bepaalde rechten onaantastbaar verklaart, lijken de bepalingen van artikel 93 (4b) toch verder te gaan dan wat het Verdrag inzake Politieke en Burgerlijke rechten toelaat.

Dit verdrag, waarbij Ethiopië verdragspartij is, bepaalt in artikel 4 (1) dat staten in het kader van een noodtoestand maatregelen mogen nemen die in strijd zijn met de verplichtingen van het verdrag.

Artikel 4 (2) bepaalt echter dat staten geen afbreuk mogen doen aan onder meer het recht op leven of de vrijheid van religie. Deze rechten, die ook in de Ethiopische grondwet staan vermeld, behoren echter niet tot de rechten die door artikel 93 (4c) onaantastbaar werden verklaard. De raad van ministers zou er, in strijd met de bepalingen van het Internationaal Verdrag inzake Politieke en Burgerlijke rechten, op grond van artikel 93 (4b) dan ook mogen van afwijken.

Opvallend- en erg belangrijk voor deze uiteenzetting - is dat de grondwet, in tegenstelling tot het Overgangshandvest, geen bepalingen bevat om ook in de uitvoerende macht een vertegenwoordiging van verschillende etnische groepen te waarborgen. De bepalingen van het Overgangshandvest dat de president en de eerste minister een verschillende etnische identiteit moeten hebben en dat bij de vorming van de regering zal rekening gehouden worden met “*considerations of ascertaining a broad national representation*” werden niet opgenomen in de grondwet. Nochtans blijkt dat er in de praktijk wel naar gestreefd wordt om de belangrijkste functies te verdelen over de leden van verschillende etnische groepen. In tegenstelling tot wat in het licht van het voorgaande kon verwacht worden kan uit de samenstelling van de regering geen dominantie van Tigrayers (en dus van het TPLF) worden afgeleid. De eerste minister is weliswaar een Tigrayer, maar de 18 andere ministerposten werden verdeeld over verschillende etnische groepen en dus over verschillende etnische partijen. Het OPDO en het ANDM beschikken elk over 5 ministersportefeuilles, het TPLF en het SEPDF over 3. De 2 overblijvende ministerposten komen toe aan een Afar en een Somali, leden van door het EPRDF gecontroleerde etnische satellietpartijen. Het presidentschap is dan weer toegekend aan een Oromo.<sup>669</sup>

---

<sup>669</sup> Ook in de nieuwe regering, gevormd in oktober 2005, is er een goede etnische spreiding. Van de 21 ministers (zonder de eerste minister) zijn er 7 Oromo, 5 Amhara, 2 Tigrayers, 5 uit verschillende groepen in de Zuidelijke deelstaat, 1 Somali en 1 Afar; Walta Information Center, 12 oktober 2005.

## 6.5.4. De rechterlijke organisatie

### **6.5.4.1. Een parallele rechterlijke structuur?**

Ook op het vlak van de rechterlijke structuur heeft de Ethiopische grondwet een opmerkelijke regeling uitgewerkt.

Vooreerst kan gewezen worden op *Proclamation No. 40/1993*: “*A Proclamation to Provide for the Establishment of Courts of the Central Transitional Government*” van 11 januari 1993. In *Proclamation No. 40/93* werd de organisatie van de centrale rechterlijke structuur tijdens de overgangsperiode uitgewerkt. De *Proclamation* voorzagt in de ontwikkeling van een driedelige rechterlijke structuur op centraal niveau. Op centraal/federaal niveau zouden een *Supreme Court*, *High Courts* en *First Instance Courts* worden opgericht (art. 3, *Procl. No. 40/93*). Daarnaast voorzagt de *Proclamation* in de oprichting door de “*National/Regional Self-Governments*” van regionale rechtbanken (art. 2 (8) *Procl. No. 40/93*). Hiermee leek de aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een parallele structuur van rechtbanken op het federale en op het regionale niveau. De grondwet heeft deze benadering evenwel niet volledig aangehouden. De in de grondwet uitgewerkte regeling kan misschien het best omschreven worden als een “onvolmaakte” parallele structuur.

Artikel 78 (2) GW stelt dat de hoogste rechterlijke autoriteit op federaal niveau ligt bij het federale *Supreme Court*. In dezelfde zin voorziet artikel 80 (1) GW dat “*the highest and final judicial power over Federal matters*” toekomt aan het federale *Supreme Court*. Over de federale rechterlijke organisatie stipuleert de grondwet verder dat het *House of Peoples’ Representatives*, met een tweederdemeerderheid, federale *High Courts* en *First-Instance Courts* kan oprichten over gans het Ethiopische grondgebied of in bepaalde streken. Dit betekent dat enkel de oprichting van het federale *Supreme Court* gewaarborgd wordt door de grondwet. De oprichting van federale *High Courts* en *First-Instance Courts* hangt volledig af van een beslissing van het *House of Peoples’ Representatives*.<sup>670</sup> In afwachting van een dergelijke beslissing van het *House of Peoples’ Representatives* wordt de rechtsbevoegdheid van de federale *High Courts* en *First-Instance Courts* gedelegeerd aan de statelijke rechtbanken. De grondwet voegt daaraan toe dat de (deel)statelijke rechterlijke structuur driedelig is en bestaat uit het *Supreme Court*, *High Courts* en *First-Instance Courts*.<sup>671</sup>

Artikel 78 (2) werd geconcipieerd als een overgangsbepaling. Zolang het *House of Peoples’ Representatives* de federale *High* en *First-Instance Courts* niet heeft opgericht, worden hun bevoegdheden uitgeoefend door de statelijke rechtbanken. De delegatie van bevoegdheden van de federale rechtbanken aan de statelijke rechtbanken wordt evenwel ingetrokken zodra de federale rechtbanken worden opgericht.

Deze voorlopige delegatie lijkt door andere grondwetsbepalingen echter als definitief te worden beschouwd. Hiervoor kan verwezen worden naar artikel 80, leden 2 en 4 GW.

<sup>670</sup> ABEBE MULATU, “The Court System and Questions of Jurisdiction under the FDRE Constitution and Proclamation 25/96” in *Proceedings of the Symposium on the Role of Courts in the Enforcement of the Constitution Volume I*, Addis Ababa, 2000, (124) 124.

<sup>671</sup> Art. 78 (3) GW.

Artikel 80 (2) voorziet het volgende: “*State Supreme Courts shall have the highest and final judicial power over State matters. They shall also exercise the jurisdiction of the Federal High Court.*” Artikel 80 (4) bepaalt: “*State High Courts shall, in addition to State Jurisdiction, exercise the jurisdiction of the Federal First-Instance Court.*”

Er wordt hier helemaal niet meer gesproken over een voorlopige delegatie van bevoegdheden. Artikel 80 heeft het trouwens over de “*concurrent jurisdiction*”.

De vraag kan dan gesteld worden of de statelijke *Supreme* en *High Courts*, na de oprichting van de federale *High* en *First-Instance Courts*, concurrent bevoegd blijven voor “*federal matters*”?

Lange tijd leek het erop alsof dit vooral een theoretisch probleem was. Tot voor kort had het *House of Peoples’ Representatives* enkel federale *High Courts* en *First Instance Courts* opgericht in de federale steden Addis Abeba en Dire Dawa. In de negen deelstaten bleven de regionale *Supreme* en *High Courts* zowel bevoegd voor “*state matters*” als voor “*federal matters*”. De vrij algemeen aanvaarde visie was dat deze voorlopige bevoegdheid van de deelstatelijke rechtbanken zou uitgroeien tot een permanente bevoegdheid.<sup>672</sup>

Hoewel deze visie ondertussen door de feiten is tegengesproken, is het toch nuttig om de motivering ervan te schetsen. Deze motivering is immers tot op vandaag legitiem gebleven. Er was een sterk vermoeden dat de *ratio legis* van de in artikel 78 (2) GW uitgewerkte regeling te maken had met een erkenning van de Ethiopische realiteit. De uitwerking van een volledig parallelle rechterlijke structuur op federaal en (deel)statelijk niveau, zoals werd voorgestaan door *Proclamation No. 40/93*, leek niet in overeenstemming met de beperkingen van de Ethiopische juridische sector. De Ethiopische maatschappij wordt geconfronteerd met een enorm tekort aan juristen. Dit heeft onder meer tot gevolg dat het bijzonder moeilijk is om de rechtbanken te bemannen met voldoende gekwalificeerd personeel.<sup>673</sup> Daarnaast laten ook de accommodatie en de administratieve en technische omkadering doorgaans te wensen over. Het leek dan ook weinig opportuun om de extreem beperkte capaciteit nog verder te versnipperen door de ontwikkeling van een volledige parallelle structuur. Dit wettigde de conclusie dat, wat voorkwam als een *de iure* voorlopige bevoegdheid van de statelijke rechtbanken inzake “*federal matters*”, wel eens kon uitgroeien tot een *de facto* definitieve bevoegdheid. Zoals aangegeven, is aan die deplorabele toestand van de Ethiopische rechterlijke organisatie nog maar weinig veranderd, ondanks aanzienlijke inspanningen. Niettemin weerhield dit het *House of Peoples’ Representatives* er niet van om gebruik te maken van de bevoegdheid uit artikel 78 (2) GW en federale rechtbanken op te richten.<sup>674</sup> Dit gebeurde met *Proclamation No. 322/2003: Federal High Court Establishment Proclamation* van 8 april 2003. Deze *Proclamation* voorzag in de oprichting van federale *High Courts* in vijf van de negen

<sup>672</sup> Deze stelling werd bijvoorbeeld verdedigd door rechters van het *Oromia Supreme Court* tijdens interviews met de auteur in december/januari 2002/2003.

<sup>673</sup> Zie interview met rechters *Oromia Supreme Court*.

<sup>674</sup> Twee motieven kunnen hiervoor worden gesuggereerd. In de eerste plaats past de oprichting van federale rechtbanken in de tendens naar meer centralisering die het jaar 2003 scheen te kenmerken. Herinner in dit verband de wet op de federale interventie en de discussie over de hervorming van het EPRDF. Ten tweede is er de grotere neutraliteit van federale rechtbanken bij de beslechting van etnisch gekleurde zaken. Er bestaat immers een risico dat regionale rechtbanken in op etnische basis georganiseerde regio’s in het voordeel van de regionale dominante groep(en) zullen oordelen.

deelstaten (het gaat om de perifere deelstaten Afar, Somali, Benishangul en Gambella alsook om de Zuidelijke deelstaat). Dit heeft tot gevolg dat de Ethiopische rechterlijke structuur meer in de richting van een volledig parallelle structuur is geëvolueerd. Terugkomend op de vraag of de regionale rechtbanken hun bevoegdheid over “*federal matters*” verliezen wanneer federale rechtbanken worden opgericht, moet opgemerkt worden dat *Proclamation No. 322/2003* lijkt aan te geven dat dit inderdaad het geval is. Meer bepaald creëert artikel 3 van de *Proclamation* de indruk dat, in de vijf deelstaten waar federale *High Courts* werden opgericht, de regionale *Supreme Courts* niet langer de bevoegdheden van de federale *High Courts* zullen kunnen uitoefenen. Artikel 3(1) stipuleert dat “*Cases pending in the Supreme Courts of the regions mentioned in article 2 of this Proclamation in accordance with article 78 (2) of the Constitution before the coming into force of this Proclamation shall be heard and decided by the same courts.*” A contrario zouden we kunnen stellen dat na de inwerkingtreding van de *Proclamation* geen nieuwe zaken behorende tot de bevoegdheid van de federale *High Courts* kunnen voorgelegd worden aan de regionale *Supreme Courts*. Dit werd trouwens bevestigd door de vice-voorzitter van het *Supreme Court* van de Zuidelijke deelstaat in een interview met de auteur.<sup>675</sup>

Het is nuttig om op dit punt te schetsen hoe de Ethiopische rechterlijke structuur er, na de oprichting van federale rechtbanken in vijf deelstaten, uitziet. Aan de top van de federale rechterlijke piramide staat het federale *Supreme Court*. Daaronder staan de federale *High Courts*. Tot voor kort bestonden federale *High Courts* enkel in de federale steden Addis Abeba en Dire Dawa, maar sinds april 2003 bestaan dergelijke rechtbanken ook in vijf van de negen deelstaten. Federale *First – Instance Courts* werden voorlopig enkel opgericht in Addis Abeba en Dire Dawa. De rechterlijke structuur in de deelstaten bestaat eveneens uit drie niveaus<sup>676</sup>: het *Supreme Court*, de *High Courts* en de *First Instance Courts*. In Amhara, Tigray, Oromia en Harar zijn de *Supreme Courts* en de *High Courts* niet alleen bevoegd voor “*state matters*”, maar ook voor “*federal matters*”. In de overige deelstaten wordt de bevoegdheid van de federale *High Courts* niet langer uitgeoefend door het regionale *Supreme Court*, maar wel door aparte federale *High Courts*.

Om binnen dit vrij complexe raamwerk (dat daarenboven in volle beweging lijkt) een inzicht te krijgen in de respectieve bevoegdheden van de federale en regionale rechtbanken is een grondige studie van *Proclamation No. 25/1996: Federal Courts Proclamation* - zoals geamendeerd door latere *Proclamations* - essentieel. In artikel 3 van *Proclamation No. 25/1996* wordt het principe weergegeven van de distributie van bevoegdheden tussen de federale en de regionale rechtbanken:

“*Federal Courts shall have jurisdiction over:*

- 1) *cases arising under the Constitution, Federal Laws and International Treaties;*
- 2) *parties specified in Federal laws;*
- 3) *places specified in the Constitution or in Federal Laws.*”

<sup>675</sup> Interview met Ayele Mamo, Awassa, 19 augustus 2003.

<sup>676</sup> In de praktijk wordt de rechterlijke structuur in de deelstaten aangevuld met een vierde niveau: de *Kebele Social Courts*.



Hieruit kan afgeleid worden dat alle andere zaken tot de (oorspronkelijke, niet-gedelegeerde) bevoegdheid van de regionale rechtbanken behoren.<sup>677</sup> De bevoegdheid van federale rechtbanken wordt dus bepaald door drie elementen: een element *ratione materiae*, *ratione personae* en *ratione loci*.

Wat het eerste punt betreft valt het binnen de verwachting dat de federale rechtbanken bevoegd zijn voor zaken die verband houden met federale wetten. Uit de verdere bepalingen van de *Proclamation* kan echter afgeleid worden dat de bevoegdheid van de federale rechtbanken zich niet uitstrekt tot alle federale wetten, maar beperkt is tot die materies die door de *Proclamation* worden opgesomd. De federale rechtbanken zijn daarenboven bevoegd voor bepaalde personen. Zo zijn de federale rechtbanken bevoegd voor buitenlanders, werknemers van de federale overheid in zaken die verband houden met hun officiële functies en voor zaken waarbij de betrokkenen in verschillende deelstaten van de federatie wonen. Daarnaast zijn de federale rechtbanken bevoegd voor alle zaken die zich voordoen in Addis Abeba en Dire Dawa.

Ondanks de recente oprichting van federale *High Courts* in verschillende regio's, hebben regionale rechtbanken in vele gevallen nog een gedelegeerde bevoegdheid inzake federale aangelegenheden. De vraag of een concreet geding dat aanhangig is bij de statelijke rechtbanken betrekking heeft op "*state matters*" dan wel op "*federal matters*" is belangrijk omwille van het verschil in beroepsmogelijkheden. Wanneer het gaat het om een geschil m.b.t. "*state matters*", kan geen hoger beroep worden ingesteld tegen de beslissing van het (deel)statelijke *Supreme Court*. Dat *Supreme Court* heeft immers de "*highest and final judicial power over State matters*" (art. 80(2) GW).

Voor een geschil betreffende "*federal matters*" kan tegen de beslissing van het statelijke *Supreme Court* hoger beroep worden ingesteld bij het federale *Supreme Court*.

Dit onderscheid wordt wel enigszins genuanceerd door artikel 80 (3.a) GW waarin wordt bepaald dat het federale *Supreme Court* "*a power of cassation*" heeft over "*any final court decision*." Dit impliceert dat zelfs tegen een beslissing van een deelstatelijk *Supreme Court* inzake "*state matters*" een cassatieberoep kan ingesteld worden bij het federale *Supreme Court*. De vraag kan worden gesteld naar de verenigbaarheid hiervan met de door de grondwet uitgewerkte federale staatsstructuur.<sup>678</sup>

De grondwet voorziet eveneens in een mogelijkheid voor de oprichting of de erkenning van religieuze en traditionele rechtbanken. Het *House of Peoples' Representatives* en de (deel)statelijke raden kunnen dergelijke rechtbanken oprichten of erkennen. Deze rechtbanken zullen dan bevoegd zijn om zich uit te spreken over geschillen betreffende "*personal and family laws*".<sup>679</sup>

---

<sup>677</sup> ABEBE MULATU, *l.c.*, (124) 129.

<sup>678</sup> FASIL NAHUM, *o.c.*, 101 - 102.

<sup>679</sup> Art. 78 (5) + art. 34 (5) GW.

Tenslotte bevat de grondwet uitvoerige bepalingen inzake de werking van de rechterlijke macht en inzake de benoeming en afzetting van rechters.

Vooreerst benadrukt de grondwet de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.<sup>680</sup> Deze onafhankelijkheid wordt nog eens beklemtoond door de artikelen 79 (2) en (3). Artikel 79 (2) bepaalt: “*Courts of any level shall be free from any interference of influence of any governmental body, government official or from any other source.*” Artikel 79 (3) voegt daaraan toe: “*Judges shall exercise their functions in full independence and shall be directed solely by the law.*” Deze onafhankelijkheid wordt grondwettelijk gewaarborgd door het feit dat de rechters, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, niet kunnen afgezet worden.<sup>681</sup>

Artikel 81 regelt de procedure voor de benoeming van rechters zowel op het federale als op het (deel)statelijke niveau.

De voorzitter en de vice-voorzitter van het federale *Supreme Court* worden, op voordracht van de eerste minister, benoemd door het *House of Peoples' Representatives*.<sup>682</sup> De andere federale rechters worden geselecteerd door de *Federal Judicial Administration Council*. De samenstelling van dit laatste orgaan wordt niet uiteengezet in de grondwet, maar wel in *Proclamation No. 24/1996* van 15 februari 1996. Artikel 4 van *Proclamation No. 24/1996* voorziet dat de *Federal Judicial Administration Commission* (de *Proclamation* hanteert de term “*commission*” daar waar de grondwet het heeft over “*Council*”) is samengesteld uit de volgende 9 leden:

- 1) De voorzitter van het federale *Supreme Court* die eveneens zal fungeren als voorzitter van de *Commission*;
- 2) De vice-voorzitter van het federale *Supreme Court*;
- 3) drie leden van het *House of Peoples' Representatives*;
- 4) “*the most senior judge*” van het federale *Supreme Court*;
- 5) de voorzitter van het federale *High Court*;
- 6) “*the most senior judge*” van het federale *High Court*;
- 7) de voorzitter van het federale *First Instance Court*.

*Proclamation No. 24/1996* stelt terecht dat “*to have judicial administration directed in a way free from the influence of Government organs or officialdom*” de belangrijkste factor is in de ontwikkeling van een onafhankelijke rechterlijke macht. Gelet op de samenstelling van de door *Proclamation No. 24/96* opgerichte *Federal Judicial Administration Commission* (hierna *commission*), is het echter zeer de vraag of dit orgaan in volle onafhankelijkheid zal optreden. Het is daarentegen waarschijnlijker dat de dominantie van het EPRDF ook in dit orgaan tot uiting zal komen. Vooreerst maken 3 leden van het (door het EPRDF) gedomineerde *House of Peoples' Representatives* deel uit van de *Commission*.

---

<sup>680</sup> Art. 78 (1) GW.

<sup>681</sup> Art. 79 (4) GW.

<sup>682</sup> Art. 81 (1) GW.

Daarnaast kunnen de voorzitter en de vice-voorzitter van het federale *Supreme Court* slechts benoemd worden op voordracht van de eerste minister. De stelling kan dan ook verdedigd worden dat minstens 5 van de 9 leden van de *Commission*, die haar beslissingen neemt bij meerderheid (art. 6,3 *Procl. No. 24/1996*), onder sterke EPRDF invloed zullen staan.

Hierdoor dreigt niet alleen een EPRDF controle bij de benoeming van rechters, maar daarenboven wordt hierdoor ook de principiële onafzetbaarheid van rechters ondergraven. Rechters kunnen in beginsel niet afgezet worden voor het bereiken van de pensioenleeftijd, tenzij wanneer de *Judicial Administration Commission* tot de afzetting beslist (art. 79, 4 GW). Weliswaar kan die afzetting maar gebeuren indien aan exhaustief opgesomde voorwaarden is voldaan (art. 79 (4) a en b + *Procl. No. 24/1996*, art. 9), maar de vermelde afzettingsgronden sluiten politiek gemotiveerde afzettingen niet uit. Zo kan de *Judicial Administration Commission* beslissen tot afzetting van een rechter in geval van « *manifest incompetence and inefficiency* ». Deze afzettingsgrond lijkt bij uitstek vatbaar voor manipulatie.

Zoals vermeld, bevat de grondwet ook de procedure voor de benoeming en afzetting van (deel)statelijke rechters. Dit zal behandeld worden in het hoofdstuk zeven over de institutionele structuur op (deel)statelijk vlak.

Na dit algemene overzicht van de rechterlijke organisatie wordt in de volgende sectie dieper ingegaan op het mechanisme voor grondwettigheidstoetsing en op de positie van dit mechanisme in de rechterlijke structuur.

#### **6.5.4.2. Bevoegdheid tot grondwettigheidcontrole**

##### **6.5.4.2.1. De alternatieve Ethiopische benadering**

In artikel 9 van de grondwet staat dat de grondwet de opperste wet van het land is. Dit betekent, aldus artikel 9, dat alle wetten (dus zowel de federale als de statelijke wetten), alle traditionele gebruiken (volksrecht) en ook alle besluiten van overheidsorganen verenigbaar moeten zijn met de grondwet.

In de meeste federale staten wordt de bevoegdheid tot grondwettigheidcontrole van wetten en besluiten toegekend aan een onafhankelijke rechtbank. Dit mechanisme heeft twee belangrijke voordelen. Vooreerst - en dit is een opmerking die evenzeer opgaat voor unitaire staten - kan een effectieve eerbiediging door de wetgevende en uitvoerende macht van de grondwettelijk gewaarborgde fundamentele rechten en vrijheden het best verzekerd worden door een van beide machten onafhankelijke rechtsinstantie. Voor een federale staat biedt een rechterlijke grondwettigheidstoetsing daarenboven het voordeel van een onafhankelijke interpretatie van de bevoegdheidsverdelende bepalingen. Zoals hierboven opgemerkt is de grondwettelijke allocatie van bevoegdheden over het federale en het regionale niveau één van de karakteristieken van een federale staatsstructuur. Hierboven

werd eveneens opgemerkt dat een precieze afbakening en verdeling van bevoegdheden meestal onmogelijk is wat onvermijdelijk zorgt voor bevoegdheidsconflicten. De precieze interpretatie van de grondwettelijke bepalingen inzake bevoegdheidsverdeling kan derhalve een uitermate grote impact hebben op de ontwikkeling van het federalisme. Voor een goede werking van de federale structuur is het van het grootste belang dat de beslissingen van het interpreterende orgaan door beide overheidsniveaus – het federale en het regionale niveau – worden aanvaard en gerespecteerd. Hiervoor is het essentieel dat het interpreterende orgaan gepercipieerd wordt als onafhankelijk zowel ten aanzien van de federale als ten aanzien van de regionale overheden.<sup>683</sup> In de meeste federale staten wordt de grondwettelijke verdeling van bevoegdheden dan ook gewaarborgd door een onafhankelijke rechterlijke instantie. Deze taak kan worden toegekend aan het hoogste rechtscollege in de normale rechterlijke organisatie (zoals in de VSA, Canada en Australië) of aan een gespecialiseerd rechterlijk orgaan (zoals in Duitsland of Spanje).<sup>684</sup> Niet iedereen is het ermee eens dat deze rechterlijke instellingen zich onderscheiden door een onafhankelijk optreden en dit omwille van hun – gebruikelijke – aanstelling door de federale overheid. Een optreden in het voordeel van de federale overheid wordt dan ook soms vermoed.<sup>685</sup> Duchachek merkt hierbij terecht op dat de rechterlijke macht in ieder geval de grootste waarborgen voor onafhankelijkheid biedt.<sup>686</sup>

De Ethiopische grondwetgever heeft de traditionele mechanismen evenwel niet overgenomen en daarentegen geopteerd voor een opmerkelijke alternatief en uniek mechanisme van grondwettigheidstoetsing.

De bevoegdheid tot interpretatie van de federale grondwet wordt in Ethiopië niet toegekend aan een rechterlijk orgaan, maar aan de tweede kamer van het federale parlement: het *House of the Federation* (hierna HoF). Dit vloeit voort uit het reeds vermelde artikel 62(1) inzake de bevoegdheden van het HoF alsook uit artikel 83(1) van de grondwet waarin wordt bepaald dat “*All constitutional disputes shall be decided by the House of the Federation*”.

Bij de uitoefening van zijn bevoegdheid tot grondwetsinterpretatie wordt het HoF bijgestaan door de CCI. De oprichting van de CCI wordt voorzien door artikel 82 (1) GW. Artikel 82 (2) stipuleert dat de CCI is samengesteld uit de volgende elf leden:

- De voorzitter en de vice-voorzitter van het federale *Supreme Court* zullen fungeren als voorzitter en vice-voorzitter van de CCI (bemerkt hier opnieuw de grote rol van de eerste minister: de voorzitter en de vice-voorzitter van het federale *Supreme Court* worden immers benoemd door het *House of People's Representatives*, op voordracht van de eerste minister (zie artikel 81.1));

<sup>683</sup> I.D. DUCHACHEK, *o.c.*, 256.

<sup>684</sup> R. ERGEC, *l.c.*, (35) 47.

<sup>685</sup> K.C. WHEARE, *Federal Government*, Fourth Edition, London/New York/Toronto, Oxford University Press, 1963, 59.

<sup>686</sup> I.D. DUCHACHEK, *o.c.*, 258.

- zes experts zullen op voordracht van het *House of Peoples' Representatives* benoemd worden door de president. Het gaat om mensen “*who shall have proven professional competence and high moral standing*”.

- tenslotte zal het HoF drie van zijn leden aanwijzen.

De CCI heeft de bevoegdheid “*to investigate constitutional disputes*”.<sup>687</sup> Dit impliceert echter niet dat de CCI een grondwettelijk hof is. De grondwettelijke bepalingen tonen dat de CCI een louter adviserend orgaan van het HoF is. Artikel 84 (1) GW bepaalt dat wanneer de CCI het – bij de uitoefening van zijn bevoegdheid tot grondwetsinterpretatie – noodzakelijk vindt de grondwet te interpreteren, de CCI zijn aanbevelingen zal overmaken aan het HoF.

De bevoegdheden van de CCI worden gespecificeerd in artikel 84 (2) en (3) GW.

In artikel 84, lid 2 gaat het over de hypothese dat een rechtbank, naar aanleiding van een concreet geding, geconfronteerd wordt met een mogelijke ongrondwettigheid van een “*Federal or State Law*”. De rechter of een partij in het geding zullen het probleem voorleggen aan de CCI die de zaak zal bestuderen.

Dan zijn er twee mogelijkheden.

Ofwel oordeelt de CCI dat een interpretatie van de grondwet niet noodzakelijk is. In dat geval verwijst de CCI de zaak terug naar de betrokken rechtbank. Een partij in het geding die niet tevreden is met deze beslissing kan evenwel beroep instellen bij het HoF.<sup>688</sup>

Ofwel oordeelt de CCI dat een interpretatie wel noodzakelijk is. In dat geval legt de CCI het grondwettelijk probleem voor aan het HoF dat dan de uiteindelijke beslissing zal nemen.<sup>689</sup>

Beide hypothesen illustreren de ondergeschiktheid van de CCI tegenover het HoF. Het is dit HoF waaraan door de grondwet de ultieme autoriteit voor de interpretatie van de grondwet wordt toegekend: “*The House of Federation is the ultimate authoritative interpreter of the constitution.*”<sup>690</sup>

Op dit punt is het interessant om even terug te keren naar de ontwerpgrondwet goedgekeurd door de *Council of Representatives* (COR). De CCI werd in dat document nog “*constitutional court*” genoemd (art. 82 ontwerpgrondwet). Nochtans kwam ook uit de relevante bepalingen van de ontwerpgrondwet reeds duidelijk tot uiting dat het *Constitutional Court* niet meer dan een adviserend orgaan van het HoF was en dus niet kon gelijkgesteld worden met een grondwettelijk hof. Professor Carlson Anyangwe stelde dan ook terecht, bij het formuleren van zijn commentaar op de ontwerpgrondwet, dat “*Either the “Constitutional Court” is made a real court, in the true sense of the word, with power to adjudicate legal controversies and render final and binding decisions; or it is relegated*

---

<sup>687</sup> Art. 84 (1) GW.

<sup>688</sup> Art. 84 (3.a) GW.

<sup>689</sup> Art. 84 (3.b) GW.

<sup>690</sup> FASIL NAHUM, o.c., 73.

*to a mere investigatory council. It is a misnomer to call what the Draft has created a "Constitutional Court".*<sup>691</sup> In de definitieve versie van de grondwet werd de benaming *Constitutional Court* echter niet weerhouden en werd geopteerd voor de meer passende term *Council of Constitutional Inquiry*.

De toekenning van de ultieme autoriteit inzake de interpretatie van de grondwet aan het HoF mag dan wel opmerkelijk zijn, het ligt niettemin in het verlengde van de globale interne structuur van de grondwet. De grondwet kent alle soevereine macht toe aan de naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië en voegt daaraan toe dat de grondwet de uitdrukking is van hun soevereiniteit (art. 8.1 + 2). Na een dergelijke voorziening is het niet verwonderlijk dat de ultieme bevoegdheid tot interpretatie van de grondwet wordt toegekend aan het orgaan dat overeenkomstig artikel 61 (1) GW samengesteld is uit vertegenwoordigers van die naties, nationaliteiten en volkeren.

De toekenning van de ultieme bevoegdheid tot interpretatie van de grondwet aan het HoF is dan misschien wel logisch, voor een onafhankelijke en onpartijdige interpretatie van de grondwet kan dit erg nadelig zijn.

Alle leden van het HoF worden verkozen door de statelijke parlementen. Bij de bespreking van het HoF werd erop gewezen dat dit niet noodzakelijk impliceert dat de leden van het *House* zich ook zullen gedragen als vertegenwoordigers van een bepaalde deelstaat. Er werd geargumenteed dat zij zich primordiaal zullen gedragen als vertegenwoordiger van hun betreffende etnische groep. Wel werd opgemerkt dat de belangen van de etnische groep en de belangen van de deelstaat kunnen samenvallen en daarnaast lijdt het geen twijfel dat de deelstaat het belangrijkste instrument is waarlangs de naties, nationaliteiten en volkeren participeren aan de federale instellingen. Vandaar de perceptie dat het HoF nauwer aansluit bij de deelstaten dan bij het federale niveau; een perceptie die weinig vertrouwen wekt in de onafhankelijkheid van de grondwetsinterpretatie.

Een belangrijker bezwaar tegen de bevoegdheid van het HoF tot grondwetsinterpretatie heeft te maken met het huidige politieke landschap en klimaat. Zoals reeds herhaalde malen vermeld, worden alle deelstaten van de Ethiopische federatie vandaag rechtstreeks (door één van de vier EPRDF partijen) of onrechtstreeks (door middel van de satellietpartijen) gecontroleerd door het EPRDF. Die EPRDF dominantie komt uiteraard ook tot uiting in de statelijke parlementen. Welnu, de leden van het HoF worden, zoals vermeld, precies door en uit die statelijke parlementen verkozen. Dit maakt het HoF tot een politiek orgaan; een orgaan dat daarenboven opnieuw door het EPRDF wordt gecontroleerd. Het hoeft geen betoog dat de uitbouw van een echte rechtstaat meer gediend zou zijn met de toekenning van de bevoegdheid tot grondwetsinterpretatie aan onafhankelijke rechters.

---

<sup>691</sup> C. ANYANGWE, *Comments on the Draft Constitution of Ethiopia by International Legal Experts*, Addis Ababa, The InterAfricaGroup, November 1994.

Het “politieke” karakter dat de interpretatie van de grondwet bij de huidige regeling dreigt te verkrijgen, kan eventueel getemperd worden door het optreden van de CCI. Tenminste 8 van de 11 leden van deze CCI zouden immers, zo blijkt uit artikel 82 (2), moeten verkozen worden prioritair omwille van hun juridische deskundigheid. Dit biedt enige waarborg voor een onafhankelijk optreden van de CCI (in ieder geval een grotere waarborg dan het voorstel van de ontwerpgrondwet om 6 van de 11 leden te laten aanduiden door het HoF). De vraag is uiteraard in welke mate de adviezen van de CCI inzake interpretatie van de grondwet zullen gevolgd worden door het HoF. Dit blijft heel moeilijk te beoordelen daar niet wordt voorzien in een publicatie van de door de CCI geformuleerde adviezen.

Na dit algemene overzicht van het Ethiopische model van grondwetsinterpretatie zal in de volgende sectie meer gedetailleerd worden ingegaan op de respectieve rol van de CCI en het HoF bij de interpretatie van de grondwet.

#### **6.5.4.2.2. De rol van de *Council of Constitutional Inquiry* en het *House of the Federation* bij de interpretatie van de grondwet.**

De uiteenzetting in de vorige sectie is gebaseerd op de grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de interpretatie van de grondwet. Alhoewel deze bepalingen reeds enig inzicht verstrekten in de toegang tot de CCI/HoF en de respectieve bevoegdheden van beide organen bij de interpretatie van de grondwet bleven vele vragen onbeantwoord.

Meer gedetailleerde bepalingen betreffende de samenstelling van de CCI, de toegang tot de *Council*, de bevoegdheden van de *Council* en de rechtspleging voor de *Council* werden uitgewerkt in *Proclamation No. 250/2001* van 6 juli 2001: de “*Council of Constitutional Inquiry Proclamation No. 250/2001*”.

Het optreden van het HoF bij de interpretatie van de grondwet werd dan uitgewerkt in hoofdstuk 2 van de hierboven vermelde *Proclamation No. 251/2001*.

Daar het HoF zich enkel kan uitspreken over problemen met betrekking tot de interpretatie van de grondwet nadat deze problemen werden voorgelegd aan de CCI zullen eerst de voor het voorliggende onderzoek relevante bepalingen van *Proclamation No. 250/2001* worden besproken.

#### Algemene kenmerken van de *Council of Constitutional Inquiry*

Vooreerst bevat de *Proclamation* enkele algemene bepalingen betreffende de samenstelling en werking van de *Council of Constitutional Inquiry*.

De voor het voorliggende onderzoek meest relevante bepalingen kunnen hier worden vermeld.

Artikel 4 van de *Proclamation* handelt over de samenstelling van de CCI en herhaalt wat hierover al werd gezegd in artikel 82 (2) van de grondwet.

Artikel 7 handelt over de ambtstermijn van de leden van de CCI. De ambtstermijn is verschillend naargelang de leden aangeduid werden door het HoF (in welk geval de ambtstermijn 5 jaar bedraagt; art. 7.1 ) of benoemd werden door de president (in dat geval zal de ambtstermijn 6 jaar bedragen; art. 7.2 ). De ambtstermijn van de leden van de CCI stemt dus overeen met de termijn van de leden van de benoemende instantie.

Tenslotte voorziet artikel 7(3) dat het mandaat van de leden van de CCI kan hernieuwd worden.

Artikel 8 bepaalt dat de leden van de CCI kunnen afgezet worden door het orgaan dat hen heeft aangeduid/benoemd. De wet bouwt hier wel een dubbele beperking in. De afzetting kan maar wegens “*good causes*” (al wordt niet gespecificeerd wat hieronder moet worden verstaan) en daarenboven moet de afzetting worden goedgekeurd door het HoF bij meerderheid. Deze afzettingsmogelijkheid geldt uiteraard niet voor de voorzitter en de vice-voorzitter van de CCI. Immers, de voorzitter en vice-voorzitter zijn tevens respectievelijk voorzitter en vice-voorzitter van het federale *Supreme Court* en in die hoedanigheid genieten zij van de bescherming geboden door artikel 79, lid 4 van de grondwet; namelijk dat rechters niet kunnen worden afgezet behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

In artikel 6 worden de bevoegdheden van de CCI, zoals bepaald in artikel 84 van de grondwet, herhaald.

#### De bevoegdheid van en de toegang tot de Council of Constitutional Inquiry

De **bevoegdheid van de Council of Constitutional Inquiry** inzake interpretatie van de grondwet wordt gespecificeerd in artikel 17 van *Proclamation No. 250/2001*.

Artikel 17 lijkt *prima facie* de bewoordingen van artikel 84 van de grondwet over te nemen, maar een nauwkeurige lezing van dit artikel toont dat dit slechts gedeeltelijk het geval is. Artikel 17 (2) bepaalt immers het volgende: “*Where any law or decision given by any government organ or official which is alleged to be contradictory to the constitution is submitted to it, the Council shall investigate the matter and submit its recommendations thereon to the House of the Federation for a final decision.*” Wat betekent dit nu voor de toetsingsbevoegdheid van de CCI?

De CCI krijgt vooreerst de bevoegdheid om de grondwettigheid van “*any law*” te beoordelen. Dit stemt overeen met artikel 84 (2) waarin aan de CCI de bevoegdheid was toegekend om zich uit te spreken over de (on)grondwettigheid van “*Any Federal or State Law*”. De vraag werd echter gesteld naar de juiste interpretatie van “*Federal or State Law*”. Werden hiermee enkel de *Proclamations* goedgekeurd door het federale of de regionale parlementen bedoeld, of moest dit ruimer worden geïnterpreteerd zodat ook de grondwettigheid van bijvoorbeeld *regulations* uitgevaardigd door de Raad van Ministers kon worden beoordeeld?<sup>692</sup>

---

<sup>692</sup> ASSEFA FISEHA, “Constitutional Interpretation: The Respective Role of Courts and the House of the Federation (HOF)” in *Proceedings of the Symposium on the Role of Courts in the Enforcement of the*



*Proclamation No. 250/2001* maakt een einde aan deze discussie. In artikel 2(5) van de *Proclamation* wordt immers bepaald dat “‘law’ shall mean the **Proclamations and Regulations** issued by the Federal Government or the States ...”

Uit artikel 84 (2) van de grondwet kon afgeleid worden dat de CCI enkel de bevoegdheid had om de grondwettigheid van een “*Federal or State Law*” te beoordelen. Artikel 17 (2) verduidelijkt echter dat de CCI daarnaast ook de bevoegdheid heeft om “*any decision given by any government organ or official*” te toetsen. Aldus kent artikel 17 (2) aan de CCI een erg ruime toetsingsbevoegdheid toe.

Indien de CCI echter oordeelt dat het niet noodzakelijk is om tot interpretatie over te gaan, zal hij de zaak terugwijzen naar diegene die het probleem heeft voorgelegd (art. 17.3 *Proclamation No. 250/2001*). Tegen deze beslissing van de CCI kan evenwel een beroep worden ingesteld bij het HoF (art. 18(1) *Procl. No. 250/2001*) Dit beroep moet dan wel worden ingediend binnen de 60 dagen na ontvangst van de beslissing van de CCI (art. 18(2) *Procl. No. 250/2001*).

Indien de CCI oordeelt dat een interpretatie van de grondwet wel noodzakelijk is, zal hij de zaak bestuderen en zijn aanbevelingen hierover overmaken aan het HoF (art. 19(1) *Procl. No. 250/2001*).

*Proclamation No. 250/2001* verduidelijkt eveneens **op welke wijze een zaak aanhangig kan gemaakt worden bij de *Council of Constitutional Inquiry***. Ook hier verrast de *Proclamation* door de ruime uitwerking die aan de grondwettelijke bepalingen wordt gegeven.

Artikel 84 creëerde immers de indruk dat een probleem van grondwetsinterpretatie enkel kon voorgelegd worden aan de CCI naar aanleiding van een concreet geding voor een rechter. De vraag tot interpretatie van de grondwet kon dan aan de CCI gesteld worden door de betreffende rechter of door een partij in het geding. Met andere woorden, artikel 84 leek enkel te voorzien in een vorm van prejudiciële procedure. *Proclamation No. 250/2001* maakt evenwel duidelijk dat een probleem van grondwetsinterpretatie ook rechtstreeks kan aanhangig worden gemaakt bij de CCI.

\* In de artikelen 21 en 22 van *Proclamation No. 250/2001* gaat het over de situatie waarbij een probleem van grondwetsinterpretatie wordt voorgelegd aan de CCI naar aanleiding van een concreet geding voor de rechter.

---

*Constitution Volume I*, Addis Ababa, 2000, (6) 12; L.F.M. BESSELINK, “The protection of human rights in federal systems – the case of Ethiopia” in B. YMAM, R. PANKHURST, D. CHAPPLE, Y. ADMASSU, A. PANKHURST en B. TEFERRA, *Ethiopian Studies at the End of the Second Millennium Proceedings of the 14 th International Conference of Ethiopian Studies volume 3*, Addis Ababa, Institute of Ethiopian Studies, 2002, (1359) 1376.

Artikel 21 (1) bepaalt het algemene principe en stelt “*When issues of constitutional interpretation arise in cases handled by courts, such issues may be submitted to the Council of Constitutional Inquiry, by the court or the interested party.*”

Het probleem van interpretatie van de grondwet kan dus voorgelegd worden aan de CCI hetzij door de verwijzende rechter hetzij door een partij in het geding.

In beginsel wordt de vraag tot interpretatie van de grondwet gesteld door de rechter.

Deze bevoegdheid komt toe zowel aan de federale als aan de statelijke rechtbanken, ongeacht hun rang (art. 21(1) io art. 2(7) Procl. No. 250/2001).

De rechter kan deze vraag *ex officio* dan wel op verzoek van de partijen in het geding opwerpen (art. 22 (1) en (2) Procl. No. 250/2001). Artikel 21 (2) stelt evenwel dat de rechter het interpretatieprobleem maar zal voorleggen aan de CCI indien hij ervan overtuigd is dat de interpretatie van de grondwet noodzakelijk is om zijn vonnis te wijzen.

In de meeste rechtstelsels ligt de beslissing om een grondwettigheidvraagstuk al dan niet voor te leggen aan het orgaan bevoegd tot interpretatie van de grondwet uitsluitend bij de rechter. Enerzijds betekent dit dat de partijen in het geding niet kunnen verhinderen dat de rechter een prejudiciële vraag stelt, anderzijds impliceert dit dat de rechter niet kan verplicht worden om een prejudiciële vraag te stellen.<sup>693</sup>

Ook hier wijkt de Ethiopische procedure af van het gangbare.

Wanneer de rechter weigert in te gaan op het verzoek van een partij in het geding om een zaak aanhangig te maken bij de CCI, heeft die partij immers de mogelijkheid om, binnen de 90 dagen na ontvangst van de beslissing van de rechtbank, de zaak rechtstreeks voor te leggen aan de CCI (art. 22 (3) Procl. No. 250/2001).

De aan de CCI gestelde vraag handelt uitsluitend over het interpretatieprobleem en dus niet over de feiten van het geding. (art. 21 (3) en art. 22(4) Procl. No. 250/2001).

Door de beslissing van de rechter om een vraag tot interpretatie van de grondwet voor te leggen aan de CCI, wordt de procedure voor de verwijzende rechter opgeschort (art. 21(4) Procl. No. 250/2001).

De opschorting van de procedure lijkt evenwel niet gegarandeerd wanneer de zaak bij de CCI wordt aanhangig gemaakt door één van de partijen in het geding. Artikel 22 (5) bepaalt immers dat in dat laatste geval “*The Council of Constitutional Inquiry may order the court to keep the case before it, pending, ...*”

\* Artikel 23 Procl. No. 250/2001 voorziet daarnaast in een procedure om een zaak rechtstreeks voor de CCI te brengen. Deze procedure omvat twee mechanismen.

---

<sup>693</sup> Conferentie van Europese Grondwettelijke Hoven XIIde Congres, *De betrekkingen tussen de grondwettelijke hoven en de andere nationale rechtscolleges, met inbegrip van de interferentie, ter zake, van het optreden van de Europese rechtscolleges*, Brussel, 14 - 16 mei 2002.

1) De eerste rechtsingang betreft de mogelijkheid tot het instellen van een grondwettelijke klacht. Artikel 23(1) stelt immers dat “*Any person who alleges that his fundamental rights and freedoms have been violated by the final decision of any government institution or official may present his case to the Council of Inquiry for constitutional interpretation.*” Iedere persoon die oordeelt dat zijn (door de grondwet gewaarborgde) fundamentele rechten en vrijheden zijn geschonden kan een klacht instellen bij de CCI. Een gelijkaardige procedure bestaat onder meer in Duitsland waar de procedure van de *Verfassungsbeschwerde* wordt uitgewerkt in artikel 93, 1 (4a) van de grondwet: “*The Federal Constitutional Court decides on complaints of unconstitutionality, being filed by any person claiming that one of his basic rights ... has been violated by public authority.*” In Duitsland kan een *Verfassungsbeschwerde* slechts ingesteld worden bij het *Bundesverfassungsgericht* nadat de betrokken persoon alle andere rechtswegen heeft doorlopen.<sup>694</sup> Ook in Ethiopië kan een klacht wegens schending van de grondrechten maar ingesteld worden “*If the case has been exhausted by the government institution having the power with due hierarchy to consider it*” (art. 23(2) Procl. No. 250/2001).

2) Een rechtstreeks beroep bij de CCI kan ingesteld worden door de wetgevende vergaderingen (federaal en regionaal) op verzoek van minstens één derde van hun leden of door de (federale en statelijke) uitvoerende organen.

De CCI kan beslissen bij unanimititeit of, indien een unanieme beslissing niet kan bereikt worden, bij meerderheid van de uitgebrachte stemmen (met een quorum van 2/3 van de leden) (artikel 30 Procl. No. 250/2001).

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt is de CCI niet meer dan een adviserend orgaan van het HoF. De CCI kan aanbevelen om de grondwet op deze of gene wijze te interpreteren, maar het is het HoF dat de definitieve interpretatie zal vaststellen.

#### Het House of the Federation als orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie

Het optreden van het HoF als orgaan bevoegd voor interpretatie van de grondwet wordt geregeld in deel 2 van *Proclamation No. 251/2001*.

Artikel 5 van *Proclamation No. 251/2001* bepaalt – en het herhaalt hiermee wat reeds vroeger was gesteld – dat een zaak op twee wijzen kan aanhangig worden gemaakt bij het HoF:

- 1) In beginsel wordt een zaak tot interpretatie van de grondwet voorgelegd aan het *House* door de CCI. Daarbij zal de CCI een voorstel van grondwetsinterpretatie

---

<sup>694</sup> M.C. BURKENS, bewerkt door J.A. VAN SCHAGEN, “De Bondsrepubliek Duitsland” in L. PRAKKE en C.A.J.M. KORTMANN (ed.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 1998, (111) 162.

overmaken (art. 5(1) Procl. No. 251/2001). Het HoF is echter niet verplicht om dit voorstel te volgen.

- 2) Zoals hierboven werd besproken kan de CCI, indien hij oordeelt dat een interpretatie van de grondwet niet noodzakelijk is, de zaak terugwijzen naar diegene die het probleem aan de CCI had voorgelegd. Tegen deze beslissing van de CCI kan evenwel een beroep worden ingesteld bij het HoF (art. 5(2) Procl. No. 251/2001).

Het voorgaande toont aan dat een probleem van interpretatie van de grondwet nooit rechtstreeks, d.i. zonder tussenkomst van de CCI, kan worden voorgelegd aan het HoF. Dit wordt geëxpliciteerd in artikel 6 van *Proclamation No. 251/2001*:

*“The House shall forward new cases of Constitutional interpretation, submitted to it directly, to the Council of Constitutional Inquiry.”*

Het HoF neemt een beslissing inzake interpretatie van de grondwet binnen de 30 dagen na de ontvangst van de aanbeveling van de CCI (art. 83 (2) GW en art. 13(2) Procl. No. 251/2001).

De *Proclamation* voorziet in een mogelijkheid voor het HoF om, vooraleer het een definitieve beslissing neemt, bijkomende opinies te verzamelen.

Zo stelt artikel 9 dat, wanneer de grondwettigheid van een “law” wordt aangevochten, het HoF een “*pertinent Federal or State government institution*” kan bevelen voor het *House* te verschijnen om uitleg te verstrekken over de grondwettigheid van de bestreden wet.

Daarnaast bepaalt artikel 10 dat het *House*, vooraleer het een definitieve beslissing neemt inzake de interpretatie van de grondwet, “*pertinent institutions*”, experts en betrokken partijen om een opinie kan vragen.

Deze voorzieningen dreigen de politieke controle bij de interpretatie van de grondwet nog sterker te institutionaliseren. In dit verband kan gewezen worden op een – politiek erg gevoelige - zaak waarin het HoF, ondanks de grondwettelijke verplichting om binnen de 30 dagen na ontvangst van het advies van de CCI een uitspraak te doen, na 6 maanden nog steeds geen beslissing had genomen. Het *House* verklaarde dit falen door erop te wijzen dat het er niet in was geslaagd om de opinie in te zamelen van de “*higher political leadership*”.<sup>695</sup>

Op dit punt kan even worden teruggekomen op de adviesbevoegdheid van de CCI. Hierboven werd gewaarschuwd voor het “politieke” karakter dat de beslissingen van het HoF dreigen te verkrijgen gelet op de kieswijze en de huidige politieke context. Daarbij aansluitend werd de hypothese ontwikkeld dat de politieke invloed bij de interpretatie van de grondwet kon verminderen indien het HoF de aanbevelingen volgde van de CCI. De specifieke samenstelling van dit laatste orgaan biedt immers betere waarborgen voor een onafhankelijke interpretatie. Het zonet vermelde praktijkvoorbeeld illustreert echter dat het

---

<sup>695</sup> ASNAKE KEFALE, *Federalism, Some Trends of Ethnic Conflicts and Their Management in Ethiopia*, paper gepresenteerd tijdens de 15<sup>th</sup> International Conference of Ethiopian Studies, 21 - 25 juli 2003, Hamburg.

HoF, als politiek orgaan, veeleer de opinies en adviezen van de politieke leiding zal volgen dan van de juristen uit de CCI. Meer nog, de hierboven geschetste casus lijkt aan te geven dat de opinie van de “*higher political leadership*” de determinerende factor vormt bij de interpretatie van de grondwet.

De definitieve beslissing van het HoF inzake de interpretatie van de grondwet heeft een *erga omnes* effect. Dit betekent, aldus art. 11 (1) Procl. No. 251/2001, dat de beslissing “*shall have applicability on similar constitutional matters that may arise in the future.*” De *Proclamation* maakt hier geen onderscheid naargelang de zaak werd aanhangig gemaakt bij de CCI in het kader van een prejudiciële procedure of door middel van een rechtstreeks beroep.

De beslissing van het HoF inzake interpretatie van de grondwet heeft uitwerking vanaf de datum van de uitspraak. Het HoF kan hier evenwel van afwijken, mits een uitdrukkelijke overweging in zijn beslissing (art. 16(1) Procl. No. 251/2001).

Artikel 11 (2) Procl. No. 251/2001 voorziet in de publicatie van de definitieve beslissingen in een nog op te richten publicatieblad.

De definitieve beslissing van het HoF zal ook meegedeeld worden aan de partijen en de betrokken instellingen (art. 14 (3) Procl. No. 251/2001).

## **Hoofdstuk 7. Constitutionele accommodatie van etnische diversiteit op het regionale niveau**

### **7.1. Inleiding**

Op dit punt is het interessant om nog even het centrale opzet van het voorliggend onderzoek te herhalen. Het onderzoek beoogt in essentie een studie en evaluatie van de constitutionele mechanismen ter accommodatie van etnische diversiteit in Ethiopië. In de tot op heden verschenen publicaties over dit thema gaat de aandacht bijna uitsluitend naar de in de federale grondwet uitgewerkte mechanismen. Dit onderzoek wil echter een stap verder zetten vanuit de ambitie een zo volledig mogelijk overzicht van de constitutionele mechanismen te verstrekken. Er kan immers niet aan voorbijgegaan worden dat in het huidige Ethiopië de constitutionele documenten niet beperkt blijven tot de federale grondwet. Artikel 52 (2.b) van de federale grondwet voorziet immers dat ook de negen deelstaten beschikken over constitutieve autonomie of, met andere woorden, over de bevoegdheid om een eigen grondwet aan te nemen. In die grondwet kunnen de deelstaten eigen bepalingen betreffende mensenrechten opnemen en vorm geven aan een eigen administratieve en institutionele structuur. De regionale constitutieve autonomie wordt wel beperkt door de verplichting de federale grondwet te respecteren. Dit impliceert dat de regionale grondwetten geen bepalingen mogen bevatten die ingaan tegen de bepalingen van de federale grondwet.

Zo creëert de federale grondwet een raamwerk waarbinnen de deelstaten vorm geven aan hun administratieve en institutionele organisatie. Allereerst voorziet artikel 50 (2) GW dat de staten wetgevende, uitvoerende en rechterlijke bevoegdheden hebben. Artikel 50 (3) bepaalt dat de *State Council* het hoogste regionale orgaan is en dat deze raad verantwoordelijk is tegenover het volk. Artikel 50 (6) stelt dat de *State Administration* het hoogste orgaan is van de uitvoerende macht en artikel 50 (7) voorziet in de oprichting van regionale rechtbanken. Zoals al besproken bij de federale rechterlijke organisatie bestaat de regionale rechterlijke structuur uit drie niveaus: het *Supreme Court*, *High Courts* en *First-Instance Courts*. De voorzitter en vice-voorzitter van het regionale *Supreme Court* worden, op voordracht van de regionale president, benoemd door het regionale parlement.<sup>696</sup> De andere regionale rechters worden eveneens benoemd door het regionale parlement, op voordracht van de *State Judicial Administration Council*.<sup>697</sup> Voor de rechters van het regionale *Supreme Court* en de regionale *High Courts* is de *State Judicial Administration Council* echter verplicht om, alvorens zijn aanbeveling aan het regionale parlement voor te leggen, het advies in te winnen van de *Federal Judicial Administration Council*. De grondwet verduidelijkt echter niet of dit advies al dan niet bindend is. Gaat het om een bindend advies, dan kan de vraag gesteld worden naar de verenigbaarheid hiervan met de autonomie van de deelstaten in het kader van de federale structuur. Anderzijds kan een bindend advies eventueel gerechtvaardigd zijn door het feit dat de regionale *Supreme* en

---

<sup>696</sup> Art. 81 (3) GW.

<sup>697</sup> Art. 81 (4) + (5) GW.

*High Courts* (tijdelijk?) de bevoegdheid uitoefenen van de federale *High* en *First Instance Courts*.<sup>698</sup> Verder beperkt de federale grondwet de autonomie van de deelstaten door het formuleren van enkele principes die de deelstaten bij de uitbouw van hun administratieve organisatie moeten respecteren. Artikel 52 (2.a) bepaalt dat de deelstaten een *State administration* moeten oprichten “*that best advances self-government* en “*a democratic order based on the rule of law*”. Een centralistische of ondemocratische aanpak van de deelstaten zou dus ongrondwettig zijn. Dat een centralistische aanpak op regionaal niveau uitgesloten is wordt nog eens bevestigd door artikel 50 (4): “*State government shall be established at State and other administrative levels that they find necessary. Adequate power shall be granted to the lowest units of government to enable the People to participate directly in the administration of such units.*”

Een studie van de intraregionale constitutionele mechanismen is uiterst relevant daar de etnische diversiteit die op het federale niveau is te vinden ook het regionale niveau kenmerkt. Bij de bespreking van de negen deelstaten hierboven werd er al op gewezen dat geen enkele van de negen deelstaten etnisch homogeen is. In sommige deelstaten is er weliswaar een duidelijke dominantie van een bepaalde etnische groep, maar geen enkele deelstaat is mono-etnisch. In dit hoofdstuk zal dan ook worden nagegaan of de regionale constitutionele documenten, naar het voorbeeld van de federale grondwet, eveneens mechanismen ter accommodatie van etnische diversiteit bevatten.

De ambitie een omvattend overzicht te geven van de regionale constitutionele mechanismen stuit echter op diverse praktische moeilijkheden. Vooreerst is het zo, zoals aangestipt, dat er over dit thema nauwelijks informatie beschikbaar is. Dat gebrek aan informatie heeft zowel betrekking op primaire als op secundaire bronnen. Vooreerst was het erg moeilijk om de verschillende regionale constitutionele documenten zelf te verkrijgen. De meeste documenten zijn niet op een centrale plaats beschikbaar en kunnen vaak enkel in de regio's zelf verkregen worden. Daarnaast is secundaire literatuur over de regionale grondwetten zo goed als onbestaande. Het werd dan ook al snel duidelijk dat voor een studie van het regionale grondwettelijk recht een persoonlijk bezoek aan de deelstaten erg belangrijk was. Beperkingen op het vlak van tijd en budget maakten het echter onmogelijk om veldonderzoek te verrichten in elk van de negen deelstaten. Een selectie van deelstaten drong zich op en dit zonder de ambitie van een omvattend overzicht al te zeer onderuit te halen. Er werd dan ook voor geopteerd om de deelstaten in te delen in vier groepen waarbij de etnische diversiteit van de bevolking als selectiecriteria werd gehanteerd. Deze vier groepen werden al vermeld bij de bespreking van de negen deelstaten, maar het lijkt me nuttig om dit hier even te herhalen. De eerste groep wordt gevormd door de deelstaten Tigray, Amhara, Oromia, Afar en Somali. Deze deelstaten worden – zowel numeriek als politiek – gedomineerd door de etnische groep waarnaar de naam van de deelstaat verwijst. De tweede groep bestaat uit de Harar regio. De naam van

---

<sup>698</sup> ABEBE MULATU, “The Court System and Questions of Jurisdiction under the FDRE Constitution and Proclamation 25/96” in *Proceedings of the Symposium on the Role of Courts in the Enforcement of the Constitution Volume I*, Addis Ababa, 2000, (124) 125.

de deelstaat verwijst er naar de etnische groep die de regio politiek, doch niet numeriek domineert. De derde categorie deelstaten wordt gevormd door Benishangul/Gumuz en Gambella. In beide deelstaten is er geen dominante groep, maar zijn er twee groepen die samen de meerderheid van de bevolking vormen. In beide deelstaten leven echter ook een aanzienlijk aantal interne migranten uit andere regio's. De laatste categorie bestaat exclusief uit de staat van de Zuidelijke Naties, Nationaliteiten en Volkeren (hierna de Zuidelijke deelstaat). Deze deelstaat wordt gekenmerkt door een extreme etnische diversiteit.

Binnen de vier groepen werden vervolgens enkele deelstaten geselecteerd voor verdere studie. In de eerste groep gaat het om de Amhara en Oromia deelstaat en zal waar relevant ook verwezen worden naar de Tigray deelstaat. Binnen de derde groep werd gekozen voor de Benishangul/Gumuz regio om redenen die bij de specifieke studie van Benishangul – Gumuz zullen worden vermeld.

De studie van vijf van de negen deelstaten biedt weliswaar geen volledigheid, maar de stelling is dat hieruit wel de fundamentele krachtlijnen van de regionale strategie voor de accommodatie van etnische diversiteit kunnen worden afgeleid.



## **7.2. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in Amhara en Oromia**

### **7.2.1. Etnische samenstelling van de bevolking**

De Amhara regio heeft een totale oppervlakte van 170 752 km<sup>2</sup> en telt ongeveer 14 miljoen inwoners. Veruit de grootste etnische groep binnen de deelstaat vormen de Amhara (91.2% van de bevolking) die dan ook hun naam aan de deelstaat hebben gegeven. Toch zijn er binnen de deelstaat nog tal van andere etnische groepen waarvan de enkele honderdduizenden Oromo de belangrijkste zijn.<sup>699</sup> Interessant is de vaststelling dat de Amhara grondwet van 2001 die etnische diversiteit niet ontkent. Het begint al in de preambule waar de Amhara grondwet spreekt over de “*peoples of the Amhara National Regional State*”. Daarnaast is er artikel 8 dat stipuleert: “*The Supreme power of the national regional state resides in and belongs to the **peoples** of the Amhara region*”. De implicaties van die grondwettelijke erkenning van etnische diversiteit zullen verder blijken.

De Oromia regio is met zijn 353 690 km<sup>2</sup> de grootste deelstaat van de Ethiopische federatie en heeft met zijn ongeveer 19 miljoen inwoners ook het grootste bevolkingscijfer. De bevolking van de Oromia deelstaat bestaat voor 85% uit Oromo. Enerzijds impliceert dit een overweldigende numerieke dominantie van de Oromo, maar anderzijds houdt dit in dat er ook in de Oromia deelstaat een belangrijke aanwezigheid is van andere etnische groepen. De belangrijkste minderheidsgroep is de Amhara die ongeveer 10 % van de bevolking uitmaakt. In tegenstelling tot de Amhara grondwet is er in de grondwet van Oromia geen verwijzing naar andere etnische groepen. Zo heeft de preambule het niet over de volkeren van de Oromia deelstaat, maar over de “*Oromo People*”. Artikel 8 van de grondwet bepaalt verder dat “*Sovereign power in the region resides in the people of the Oromo Nation ...*”. Deze geestesgesteldheid kenmerkt de ganse grondwet, maar daarover meer *infra*.

### **7.2.2. De territoriale organisatie**

Het parlement van de Amhara deelstaat keurde een eigen grondwet goed op 22 juni 1995. De grondwet die in deze sectie wordt besproken is echter de gewijzigde grondwet van november 2001 die vandaag in werking is. De Amhara grondwet voorziet in een vierledige interne staatsstructuur: het regionale niveau, het niveau van de *nationality administration* (een aparte territoriale entiteit voor de Himra, Awi en Oromo minderheidsgroepen), het *Wereda* (district) niveau en het niveau van de *Kebele*. Volgens gegevens van het federale *Ministry of Federal Affairs* waren er in februari 2005 in Amhara 113 *Wereda* en 5264 *Kebele*.

---

<sup>699</sup> Deze informatie is te vinden in de tot nu toe laatste volkstelling uit 1994; zie hiervoor: *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia, Results at Country Level – Volume I Statistical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1998.

Ook de Oromia deelstaat maakte gebruik van de door de federale grondwet toegekende constitutieve autonomie en keurde een eigen grondwet goed op 21 augustus 1995. Net zoals de Amhara grondwet, werd ook de grondwet van Oromia ondertussen gewijzigd. Nadat in voorgaande jaren enkele beperkte herzieningen waren aangebracht werd de grondwet vrij diepgaand gewijzigd in oktober 2001. De Oromia grondwet voorziet, net zoals de Amhara grondwet, in een vierledige interne staatsstructuur: het regionale niveau, het niveau van de Zone, het districtsniveau (de Oromia grondwet gebruikt de term *Wereda* niet) en het *Kebele* niveau. Gegevens van het *Ministry of Federal Affairs* voor februari 2005 geven 197 districten en 10676 *Kebele*.

### 7.2.3. De regionale institutionele structuur

In de Amhara regio zijn er op het regionale niveau zowel wetgevende, uitvoerende als rechterlijke instellingen. De wetgevende macht wordt uitgeoefend door de *Regional Council*, de uitvoerende door de *Council of the Regional Government* en de rechterlijke macht door de regionale rechtbanken.<sup>700</sup>

In Oromia is er een gelijkaardige structuur met een regionaal parlement (*Caffee Oromia* genaamd), een uitvoerend orgaan (de *Regional Administrative Council*) en de regionale rechtbanken.

#### **7.2.3.1. Het regionale parlement**

Het regionale parlement in Amhara, de *Regional Council*, is het hoogste orgaan in de deelstaat.<sup>701</sup> In tegenstelling tot het federale parlement is de *Regional Council* unicameraal. De leden van het regionale parlement zijn vertegenwoordigers “*of the peoples in the regional state as a whole*”<sup>702</sup> en zij worden verkozen voor een termijn van vijf jaar via rechtstreekse verkiezingen.<sup>703</sup> De leden worden verkozen volgens het *first past the post* stelsel<sup>704</sup>; het kiesstelsel dat ook voor de verkiezing van de leden van het HoPR wordt gevolgd. De Amhara grondwet geeft ook blijk van aandacht voor de positie van etnische minderheidsgroepen door, eveneens naar het voorbeeld van de federale grondwet, te voorzien in een gewaarborgde vertegenwoordiging van “*minority nationalities and peoples*”.<sup>705</sup> Hierdoor kan het regionale parlement inderdaad uitgroeien tot de representatieve instelling van alle volkeren uit de Amhara deelstaat. Deze bepaling was vooral belangrijk in de pre-2005 politieke constellatie. Uit de ledenlijst van het regionale parlement, zoals samengesteld op basis van de verkiezingen van 2000, bleek dat alle zetels in handen waren van op etnische basis georganiseerde partijen (het ANDM en het OPDO). Zoals hierboven bij de bespreking van het federale parlement al werd opgemerkt, kan de

---

<sup>700</sup> Art. 46 GW Amhara.

<sup>701</sup> Art. 46 (1) GW Amhara.

<sup>702</sup> Art. 48 (3) GW Amhara.

<sup>703</sup> Art. 48 (1) GW Amhara.

<sup>704</sup> Art. 48 (2) GW Amhara.

<sup>705</sup> Art. 48 (2) GW Amhara.

combinatie van etnische partijen en een meerderheidsstelsel leiden tot de niet vertegenwoordiging van etnische groepen die in geen enkel kiesdistrict de numerieke meerderheid vormen. Vandaar het belang van een gewaarborgde vertegenwoordiging voor die minderheidsgroepen. De verkiezingen van 2005 hebben die politieke constellatie echter grondig gewijzigd. Vandaag worden de 294 zetels in het regionale parlement verdeeld over het op etnische basis georganiseerde ANDM (188 zetels) en het multi-etnische CUD (106 zetels).<sup>706</sup> Het zal moeten blijken of ook in de toekomst de nood aan een grondwettelijk gewaarborgd recht op vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen even pertinent zal zijn.

Het parlement van de Oromia deelstaat, de *Caffee Oromia*, is het hoogste orgaan van de deelstaat.<sup>707</sup> De *Caffee* is unicameraal en, zoals dit ook het geval is voor het Amhara parlement, zijn de leden van de *Caffee* vertegenwoordigers van de “*peoples of the Region as a whole*”<sup>708</sup> en worden zij door middel van rechtstreekse verkiezingen gekozen voor een termijn van vijf jaar.<sup>709</sup> Ook hier worden de volksvertegenwoordigers gekozen volgens het meerderheidsstelsel zonder dat echter voorzien is in een gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen.<sup>710</sup> Het ontbreken van een dergelijke gewaarborgde vertegenwoordiging kon vooral significante implicaties hebben in het tijdperk voor de verkiezingen van 2005. Zoals blijkt uit gegevens van de *National Electoral Board* waren alle 537 zetels in het Oromia parlement - zoals samengesteld op basis van de 2000 verkiezingen - verdeeld over het OPDO (535) en het AAPO (een door Amhara gedomineerde oppositiepartij). In een dergelijke situatie is de vertegenwoordiging van andere *peoples* of etnische minderheden niet vanzelfsprekend. Ook in Oromia werd de politieke constellatie echter grondig door elkaar geschud door de verkiezingen van 2005. Na deze verkiezingen beschikt het OPDO nog over 387 zetels, de twee grootste multi-etnische partijen (CUD en UEDF) hebben respectievelijk recht op 33 en 105 zetels. Ook in Oromia is het dus de vraag of er in het licht van de gewijzigde politieke context in de toekomst minder nood zal zijn aan een constitutioneel gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen.

De parlementen van Amhara en Oromia hebben gelijkaardige bevoegdheden die in beide grondwetten worden opgesomd in artikel 49. Het regionale parlement heeft wetgevende bevoegdheden in alle aangelegenheden die aan de regionale overheden worden toegewezen. Dit kan worden afgeleid uit de grondwettelijke bepaling dat het parlement het hoogste politieke orgaan is in de regio.<sup>711</sup> De regionale parlementen beschikken ook over belangrijke controletaken tegenover de uitvoerende macht. Zo stipuleert artikel 49 (3.17) van de Amhara grondwet dat het regionale parlement “*Calls for questioning the head of the regional government and other officials of the regional state and thereby examines the*

---

<sup>706</sup> Gegevens van de NEB.

<sup>707</sup> Art. 46 (1) GW Oromia.

<sup>708</sup> Art. 48 (3) GW Oromia.

<sup>709</sup> Art. 48 (1) GW Oromia.

<sup>710</sup> Art. 48 (2) GW Oromia.

<sup>711</sup> Art. 49 (2) GW Amhara en Oromia.

*workings of the executive organ thereof*”. Een gelijkaardige bepaling is opgenomen in artikel 49 (3.q) van de Oromia grondwet: het regionale parlement heeft de bevoegdheid “*to Call and question the president and other regional officials. Investigate discharge of the regional administrative council*”. Tenslotte hebben de regionale parlementen een aantal bijzondere bevoegdheden die geen wetgevende of rechtstreekse controlebevoegdheden zijn. Zo zijn de regionale parlementen bevoegd om een noodtoestand af te kondigen, om interregionale akkoorden te ratificeren, hebben zij bepaalde benoemingsbevoegdheden en kunnen zij de interne werking van het eigen orgaan organiseren. Zo kiezen zij de eigen *Speaker* en *Deputy Speaker* en richten zij vaste en ad hoc commissies op.<sup>712</sup>

Op dit punt kunnen al enkele verschillen worden vastgesteld in de benadering van etnische diversiteit tussen de Amhara en Oromia grondwet. De eerste significante overwegingen staan in de preambule waar de Amhara grondwet het heeft over de volkeren van de deelstaat, daar waar de Oromia preambule enkel spreekt over het Oromo volk. Dit illustreert al de constitutionele houding tegenover diversiteit: een positieve houding in Amhara, een negatieve in Oromia. Deze houding wordt bevestigd door de bepalingen over de uitoefening van de soevereiniteit. In de Amhara grondwet wordt de soevereine macht in de deelstaat uitgeoefend door de verschillende volkeren, in Oromia door het Oromo volk. Dezelfde positie vinden we terug in de bepalingen over de samenstelling van het regionale parlement. De Amhara grondwet erkent dat de keuze voor het meerderheidsstelsel als kiesstelsel in een op etnische basis georganiseerde deelstaat gevaren inhoudt voor de vertegenwoordiging van etnische minderheden. Vandaar de grondwettelijke voorziening over de gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen. In de Oromia grondwet is er echter geen aandacht voor de vertegenwoordiging van minderheidsgroepen; de associatie van de deelstaat met het Oromo volk laat weinig ruimte voor de vertegenwoordiging van etnische minderheden.

#### **7.2.3.2. De regionale regering**

Artikel 56 (1) van de Amhara grondwet voorziet dat “*The highest executive power of the Amhara National Regional State is vested in the Head and the Council of the Regional Government.*” Artikel 53 (1) van de Oromia grondwet bevat een quasi identieke bepaling: “*The highest executive power in the Oromia Regional State is vested in the president and the Regional Administrative Council.*”

De *Council of the Regional Government* in Amhara is samengesteld uit de “*Head of Government, Deputy Head of Government, Heads of Executive Bureaux as well as such other members as may be determined by law.*”<sup>713</sup> Opnieuw vinden we een gelijkaardige bepaling in de Oromia grondwet: “*The Regional Administrative Council comprises the President, the Vice President, Bureau heads and other members as determined by law.*” Dat het parlement beschikt over een controlemacht tegenover de uitvoerende macht wordt

---

<sup>712</sup> Art. 49 (3.4) GW Amhara en art. 49 (3.d) GW Oromia.

<sup>713</sup> Art. 57 (1) GW Amhara.

uitgedrukt in de voorziening dat de regionale regering verantwoordelijk is tegenover het regionale parlement.<sup>714</sup>

In beide deelstaten wordt de *Head of Government/President* (de regionale president) verkozen door en uit de leden van het regionale parlement.<sup>715</sup> De president selecteert de andere leden van de *Council of the Regional Government/Administrative Council* en hun benoeming wordt goedgekeurd door het regionale parlement.<sup>716</sup>

In beide deelstaten heeft de regionale regering onder meer de volgende bevoegdheden:

- De regionale regering verzekert de uitvoering van regionale en **federale** wetten (herinner de discussie over het uitvoeringsfederalisme).<sup>717</sup>
- De regionale regering stelt de regionale begroting op en legt deze ter goedkeuring voor aan het regionale parlement.<sup>718</sup>
- Zij legt wetsontwerpen voor aan het regionale parlement.<sup>719</sup>

De *Head of Government/President* is de voorzitter van de *Council of Government/Administrative Council*.<sup>720</sup>

De bevoegdheden van de regionale president zijn onder meer:

- De president leidt de regionale regering.<sup>721</sup>
- De president controleert de uitvoering van beslissingen van de regionale regering.<sup>722</sup>
- De president ondertekent de wetten en verordeningen van de regionale wetgevende en uitvoerende organen.<sup>723</sup>

De grondwetsherziening van 2001 heeft het principe van de scheiding der machten sterker geïnstitutionaliseerd. In de Oromia grondwet van 1995 bijvoorbeeld was het voorzitten van de vergaderingen van het regionale parlement opgenomen als één van de bevoegdheden van de regionale president. Volgens Juneidi Saddo, de president van Oromia, was de *Caffee* dan ook “*run by the executive branch and as the legislative organ, it was not run as a separate and independent entity.*”<sup>724</sup> In de grondwettekst van 2001 werd deze bevoegdheid van de regionale president niet weerhouden. Voortaan zal de *Caffee*, net zoals

---

<sup>714</sup> Art. 56 (2) GW Amhara en art. 54 (3) GW Oromia.

<sup>715</sup> Art. 59 (1) GW Amhara en art. 56 (1) GW Oromia.

<sup>716</sup> Art. 49 (3.5) io. art. 60 (3.e) GW Amhara en art. 49 (3.e) io. art. 57 (3.c) GW Oromia.

<sup>717</sup> Art. 58 (1) GW Amhara en art. 55 (1) GW Oromia.

<sup>718</sup> Art. 58 (4) GW Amhara en art. 55 (3) GW Oromia.

<sup>719</sup> Art. 58 (5) GW Amhara en art. 55 (4) GW Oromia.

<sup>720</sup> Art. 60 (1) GW Amhara en art. 57 (1) GW Oromia.

<sup>721</sup> Art. 60 (3.a) GW Amhara en art. 57 (3.a) GW Oromia.

<sup>722</sup> Art. 60 (3.c) GW Amhara en art. 57 (3.b) GW Oromia.

<sup>723</sup> Art. 60 (3.b) GW Amhara.

<sup>724</sup> Interview met Walta Information Center, 29 december 2001.

het federale HoPR, voorgezeten worden door een *Speaker*.<sup>725</sup> Ook het parlement van de Amhara deelstaat wordt voorgezeten door een eigen *Speaker*. De nieuwe situatie bracht Juncidi Saddo tot de conclusie dat “*the separation of powers is now recognized by law in this state and our constitution is revised to reinforce it.*”<sup>726</sup>

Wat betreft de etnische representatie voorziet geen van beide grondwetten in een gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische groepen in de regionale regering. Hiermee volgen de regionale grondwetten het voorbeeld van de federale grondwet. De vertegenwoordiging van verschillende etnische groepen in de federale regering wordt echter feitelijk in de hand gewerkt door de samenstelling van de federale regering uit een coalitie van verschillende etnische partijen. Zowel in Amhara als in Oromia heeft de regionale regering echter voldoende aan het vertrouwen van één op etnische basis georganiseerde partij (respectievelijk het ANDM en het OPDO); een situatie die ook na de verkiezingen van 2005 ongewijzigd blijft. De vertegenwoordiging van niet-Amhara/Oromo is in een dergelijke context dus helemaal niet gegarandeerd.

#### **7.2.3.3. De regionale rechterlijke structuur**

Omwillen van de voorrang die toekomt aan de federale grondwet, nemen de Amhara en Oromia grondwetten de bepalingen uit de federale grondwet betreffende de organisatie van de regionale rechterlijke structuur over.

Hieruit volgt dat de rechterlijke structuur in Amhara en Oromia bestaat uit drie niveaus:

- het regionale *Supreme Court*;
- regionale *High Courts*;
- regionale *First Instance Courts*.

De bij de uiteenzetting over de federale structuur besproken overwegingen aangaande de bevoegdheden van de regionale rechtbanken worden eveneens overgenomen door de Amhara en Oromia grondwetten. Concreet komt het erop neer dat het regionale *Supreme Court* en de *High Courts* niet alleen bevoegd zijn voor *regional matters*, maar ook voor *federal matters*. Zo voorzien de regionale grondwetten dat het regionale Hooggerechtshof niet alleen de hoogste rechterlijke instantie is voor regionale aangelegenheden, maar tevens de bevoegdheid heeft van het federale *High Court* betreffende federale aangelegenheden.<sup>727</sup> De regionale *High Courts* van hun kant oefenen de bevoegdheden van de federale rechtbanken van eerste aanleg uit.<sup>728</sup>

Ook voor wat betreft de benoemingen van rechters nemen de regionale grondwetten de federale grondwettelijke bepalingen over. Dit houdt in dat de voorzitter en de vice voorzitter van het regionale Hooggerechtshof worden benoemd door het regionale

<sup>725</sup> Art. 50 (1) GW Oromia

<sup>726</sup> Interview met Walta, 29 december 2001.

<sup>727</sup> Art. 67 (2.a + b) GW Amhara

<sup>728</sup> Art. 67 (3) GW Amhara en art. 64 (3) GW Oromia.

parlement, op voordracht van de regionale president.<sup>729</sup> De andere regionale rechters worden ook benoemd door het regionale parlement, op voordracht van de *regional commission for judicial administration*.<sup>730</sup> Wanneer het gaat om de benoeming van de rechters in het regionale Hooggerechtshof en de regionale *High Courts* is de regionale *commission for judicial administration* echter verplicht om het advies van de federale *commission for judicial administration* in te winnen.<sup>731</sup> De Amhara en Oromia grondwet verschillen echter wat de tussenkomst van het Zonale niveau betreft. Over de participatie van de Zonale administratie bij de benoeming van rechters in Oromia kunnen we kort zijn: er is geen tussenkomst. In Amhara is de situatie echter anders. Zoals we in de volgende sectie zullen bespreken, en zoals al *supra* aangestipt, kent de Amhara deelstaat het administratieve niveau van de *Nationality Administration* dat zich hiërarchisch net onder het regionale niveau situeert. De *Nationality Administration* is een op etnische basis georganiseerde territoriale entiteit bestemd voor bepaalde etnische minderheidsgroepen in de Amhara regio. Deze entiteit beschikt over een assemblee die, krachtens artikel 74 (3.g) van de Amhara grondwet, bevoegd is zijn eigen opinie aangaande de benoeming van *High Court* en Eerste Aanleg rechters voor de betreffende *Nationality Administration* aan het regionale parlement over te maken. Deze bevoegdheid komt in sectie 7.2.4.1. verder ter sprake.

Ter afsluiting van de bespreking van de rechterlijke structuur wordt ingegaan op het regionale mechanisme voor grondwetsinterpretatie. In de Oromia grondwet van 1995, alsook in andere regionale grondwetten, was een mechanisme voor de interpretatie van de regionale grondwet opgenomen dat nog apart was dan het mechanisme op het federale niveau. Het mechanisme hield in dat de bevoegdheid tot interpretatie van de grondwet werd toegekend aan het regionale parlement; een verregaander inbreuk op het beginsel *nemo iudex in sua causa* is moeilijk denkbaar. Met de grondwetsherziening van 2001 werd deze bevoegdheid ontnomen van het regionale parlement en werd een nieuw orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie opgericht: de *Constitutional Interpretation Commission*. De commissie voor grondwetsinterpretatie bestaat uit “*A representative nominated from each District Council*”.<sup>732</sup> De oprichting van de commissie zou geïnspireerd zijn op het federale voorbeeld van het HoF en tot doel hebben de diversiteit binnen de Oromia deelstaat sterker tot uiting te brengen.<sup>733</sup> Als men met diversiteit echter doelt op etnische diversiteit, dan is het maar de vraag of de samenstelling van de commissie deze tot uitdrukking brengt. De districten van waaruit de leden worden aangeduid zijn in Oromia immers helemaal niet op etnische basis georganiseerd. Er is dan ook geen enkele garantie dat in de commissie voor grondwetsinterpretatie leden van etnische minderheden (niet-Oromo) zullen vertegenwoordigd zijn. Daarnaast was de

<sup>729</sup> Art. 68 (1) GW Amhara en art. 65 (1) GW Oromia.

<sup>730</sup> Art. 68 (2) GW Amhara en art. 65 (2) GW Oromia.

<sup>731</sup> Art. 68 (3) GW Amhara. In de Oromia grondwet wordt het verplichte advies van de federale commissie niet beperkt tot de regionale rechters uit het Hooggerechtshof en de *High Courts*. De *ratio legis* van dit verplichte advies maakt het echter onwaarschijnlijk dat dit verplichte advies ook zou gelden voor de regionale rechters van eerste aanleg.

<sup>732</sup> Art. 67 (1) GW Oromia.

<sup>733</sup> Interview met Eshetu Erena, juridisch adviseur van de Oromia overheid, Addis Abeba, 26 december 2002.

mening van juridische specialisten over de oprichting van de commissie niet onverdeeld positief. Vooral bij de rechterlijke macht bestaat de opinie dat een zo belangrijke taak als grondwetsinterpretatie beter niet wordt toegekend aan een orgaan dat, omwille van de samenstelling vanuit de districten, weinig juridische expertise dreigt te bezitten. De leden van de commissie, zo wordt geargumenteed, zullen in vele gevallen ongeletterde boeren zijn die geen enkel inzicht hebben in de finaliteit en inhoud van de grondwet.<sup>734</sup> In Tigray wordt aan deze zorg voor een stuk tegemoet gekomen door in de commissie voor grondwetsinterpretatie naast een vertegenwoordiger van elke *Wereda* raad ook de regionale vertegenwoordigers in het federale HoF op te nemen.<sup>735</sup> De bevoegdheid van het HoF tot federale grondwetsinterpretatie verzekert aan de leden ervan toch enige ervaring op het gebied van grondwetsinterpretatie.

Ook in Amhara voorziet de grondwet in de oprichting van een *Constitutional Interpretation Commission*. De samenstelling van de commissie verschilt echter van deze uit Oromia. De commissie bestaat uit leden aangeduid uit elke *Wereda Council*, maar ook uit elke *Nationality Council* (d.i. de assemblee van de *Nationality Administration*). Zoals al aangestipt, en zoals verder besproken in de volgende sectie, voorziet de Amhara grondwet in de oprichting van een *Nationality Administration* voor drie etnische minderheidsgroepen in de regio: de Oromo, Himra en Awi. De wijze van samenstelling van de commissie voor grondwetsinterpretatie verzekert aldus een gewaarborgde vertegenwoordiging van drie etnische minderheidsgroepen in het orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie.

Ter afsluiting van de bespreking van het regionale niveau stellen we vast dat de Amhara grondwet aandacht besteedt aan de vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen in de regionale instellingen. Dit is niet het geval voor de Oromia grondwet waar noch in de bepalingen over het regionale parlement, noch in de bepalingen over de rechterlijke macht enige aandacht voor de etnische diversiteit van de regionale bevolking tot uiting komt.

#### **7.2.4. De institutionele structuur van de *Nationality Administration* en de Zone**

Zoals aangekondigd verschillen de Amhara en Oromia grondwetten sterk wat betreft het administratieve niveau hiërarchisch net onder dat van de regio.

In Amhara is het administratieve niveau net onder dat van de regio de *Nationality Administration*. De creatie van de *Nationality Administration* hangt samen met de erkenning van etnische diversiteit door de Amhara grondwet. De Amhara grondwet erkent dat, hoewel de Amhara deelstaat werd opgericht voor de Amhara, binnen de grenzen van de deelstaat ook andere volkeren leven. Deze erkenning brengt mee dat de grondwet mechanismen uitwerkt ter realisering van het recht op zelfbeschikking (volgens de ruime

---

<sup>734</sup> Interview met rechter Oromia *Supreme Court*, Addis Abeba, 28 december 2002.

<sup>735</sup> Art. 68 GW Tigray van 2001.



invulling van de federale grondwet) van die etnische minderheidsgroepen. Eén van de mechanismen is de vertegenwoordiging van de minderheidsgroepen in de regionale instellingen zoals hierboven besproken. Bij de studie van de federale grondwet werd echter aangestipt dat de Ethiopische grondwetgever het recht op zelfbeschikking van de Ethiopische volkeren bij voorrang beoogt te realiseren door de creatie van op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten. Deze etnisch territoriale strategie komt in de federale grondwet tot uiting door de creatie van op etnische basis georganiseerde deelstaten zoals de Amhara deelstaat. Welnu, naar het voorbeeld van de federale grondwet, tracht ook de Amhara grondwet het recht op zelfbeschikking van de etnische groepen binnen zijn grenzen te realiseren door de creatie van *Nationality Administrations*, territoriale entiteiten op etnische basis. De oprichting van territoriale entiteiten op etnische basis voor intraregionale etnische minderheidsgroepen is een mechanisme dat ook in andere deelstaten wordt gevolgd, maar daarover verder meer. Merk op dat de Amhara grondwet de oprichting van *Nationality Administrations* beperkt tot de Himra, Awi en Oromo. Nochtans leven binnen de grenzen van de Amhara deelstaat nog tal van andere etnische groepen. De stelling wordt hier dan ook verdedigd dat de Amhara grondwet de erkenning van de etnische diversiteit binnen de regio beperkt tot bepaalde groepen, groepen die beschouwd worden als endogeen binnen de deelstaat. Enkel voor deze endogene groepen worden binnen de deelstaat beschermingsmechanismen (zoals de creatie van een eigen administratieve entiteit) uitgewerkt. De andere groepen zijn exogeen daar zij in één van de andere deelstaten als endogeen worden beschouwd en zij dienvolgens in die betreffende deelstaat hun recht op zelfbeschikking kunnen uitoefenen. Merk op dat deze stelling ontwikkeld is op basis van de studie van regionale grondwetten en van de praktijk in andere deelstaten die een bepaald patroon aangeven. *Expressis verbis* vinden we het onderscheid tussen endogene en exogene groepen niet terug in de Amhara grondwet. Dit laatste is wel het geval in de grondwetten van Benishangul – Gumuz en Gambella, maar daarover verder meer. Impliciet wordt dit onderscheid echter wel gemaakt door artikel 39 van de Amhara grondwet. Net zoals artikel 39 uit de federale grondwet, bevat artikel 39 van de Amhara grondwet de formulering van het recht op zelfbeschikking. Het gaat hier om het recht op zelfbeschikking van de volkeren van de Amhara deelstaat. Dat met volkeren van de Amhara deelstaat enkel bedoeld wordt op de endogene volkeren van de deelstaat (Amhara, Himra, Awi en Oromo) blijkt uit artikel 39 (6): “*The National rights stipulated under sub-art, 1-5 of this Article hereof shall apply with respect to the peoples of Himra, Awi and Oromia as well* (dus niet alleen voor de endogene Amhara, maar ook voor de drie andere endogene volkeren).” Dit betekent dat alleen de vier endogene volkeren de verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking kunnen uitoefenen in de Amhara deelstaat.

In de Oromia deelstaat bestaan er geen intraregionale etnisch georganiseerde territoriale entiteiten. De Oromia grondwet besteedt geen aandacht aan de – nochtans aanzienlijke – etnische diversiteit binnen de regio. Voor de regionale instellingen zijn er geen bepalingen over de gewaarborgde vertegenwoordiging van minderheidsgroepen en de grondwet

voorziet evenmin in de oprichting van op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten. Het administratieve niveau dat op de hiërarchische ladder één trede lager staat dan het regionale niveau, de Zone, beoogt dus geen uitoefening van etnische minderheidsrechten.

In Amhara kent de *Nationality Administration* krachtens artikel 73 (2) GW de volgende drie instellingen:

- de al vermelde *Nationality Council*;
- de *Nationality Administrative Council*;
- de *Judicial body of the Nationality Administration*. (De rechterlijke structuur van de deelstaat op de verschillende niveaus werd hierboven al uitgelegd zodat hier naar de betreffende passages kan worden verwezen).

In Oromia beschikken de Zones niet over een assemblee, maar uitsluitend over een uitvoerend orgaan: de *Zonal Administration*.<sup>736</sup>

#### **7.2.4.1. De *Nationality Council* in Amhara**

De *Nationality Council* is de assemblee van de *Nationality Administration*. De verkiezingswijze van de leden staat vermeld in artikel 74 (1) van de Amhara grondwet: “*Every Nationality Council shall be established in a manner that would render it to be constituted out of especially elected members of the Wereda Councils within its territorial limit, in addition to those already elected for the membership of the Regional Council.*” De leden van de *Council* worden gekozen voor een periode van vijf jaar.<sup>737</sup>

- De assemblee heeft het recht de eigen werktal te kiezen.<sup>738</sup> Dit biedt aan de betrokken etnische groepen de mogelijkheid de eigen taal te gebruiken en dus te kiezen voor een andere taal dan het Amhaars, dat in de regio uiteraard als regionale werktal wordt gehanteerd. Sarah Vaughan beschrijft hoe er op het einde van de jaren 90 in Waag Himra (de administratie opgericht voor de Himra) een beleid werd gevoerd om op termijn het gebruik van het Amhaars te vervangen door de keuze voor de eigen lokale taal.<sup>739</sup> Dit is eveneens het geval voor de etnische Zones in de Zuidelijke deelstaat waarop verder zal worden teruggekomen.
- De assemblee heeft de bevoegdheid “*to ensure the protection of rights which the nationality has with respect to speak and write in its own tongue, develop, preserve, express, enhance and promote its own language as well as maintain and extend due care to its own history.*”<sup>740</sup> Deze bevoegdheid sluit nauw aan bij de vorige.

---

<sup>736</sup> Art. 71 (1) GW Oromia.

<sup>737</sup> Art. 76 (1) GW Amhara.

<sup>738</sup> Art. 74 (3.a) GW Amhara.

<sup>739</sup> S. VAUGHAN, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh, 2003.

<sup>740</sup> Art. 74 (3.b) GW Amhara.

- De assemblee heeft de bevoegdheid richtlijnen uit te vaardigen die in overeenstemming moeten zijn met de regionale wetten.<sup>741</sup>
- De assemblee heeft de bevoegdheid om de eigen begroting goed te keuren.<sup>742</sup>
- De assemblee kiest de eigen *Speaker* en *Deputy Speaker*.<sup>743</sup>
- De assemblee heeft ook een controletaak tegenover de uitvoerende organen: “*Call for questioning the Chief Administrator and other officials of the Nationality Administration as well as investigate into the workings of its executive body thereof.*”<sup>744</sup>
- Bij de bespreking van de rechterlijke structuur werd erop gewezen dat de assemblee ook aanbevelingen overmaakt aan het regionale parlement betreffende de benoeming van *High Court* en Eerste Aanleg rechters in het eigen territorium.<sup>745</sup>

Deze bevoegdheden van de *Nationality Council* geven aldus aan de betrokken etnische groepen vrij verregaande mogelijkheden tot zelfbestuur en tot de ontwikkeling en beleving van de eigen taal en cultuur.

#### **7.2.4.2. De *Administrative Council of the Nationality*/het uitvoerende orgaan van de Zone**

De *Administrative Council of the Nationality* is het uitvoerende orgaan van de *Nationality Administration*. De *Administrative Council* bestaat uit de “*chief administrator, de deputy chief administrator as well as those executive departments residing in the nationality administration concerned.*”<sup>746</sup>

Dit uitvoerende orgaan is verantwoordelijk tegenover de *chief administrator* (hierover onmiddellijk meer) en de *Nationality Council*. Daarnaast is het orgaan verantwoordelijk tegenover de regionale regering en het regeringshoofd, de regionale president.<sup>747</sup> Deze laatste verantwoordelijkheid toont dat, ondanks zijn uitgebreide bevoegdheden, de *Nationality Administration* hiërarchisch ondergeschikt blijft aan de regionale administratie.

Enkele bevoegdheden van het uitvoerende orgaan kunnen worden opgesomd.

- De uitvoerende raad stelt de begroting op en legt deze ter goedkeuring voor aan de assemblee.<sup>748</sup>
- De uitvoerende raad heeft de bevoegdheid om een economisch en sociaal beleid te ontwikkelen.<sup>749</sup>

<sup>741</sup> Art. 74 (3.c) GW Amhara.

<sup>742</sup> Art. 74 (3.d) GW Amhara.

<sup>743</sup> Art. 74 (3.e) GW Amhara.

<sup>744</sup> Art. 74 (3.h) GW Amhara.

<sup>745</sup> Art. 74 (3.g) GW Amhara.

<sup>746</sup> Art. 77 (3) GW Amhara.

<sup>747</sup> Art. 77 (2) GW Amhara.

<sup>748</sup> Art. 78 (1.c) GW Amhara.

<sup>749</sup> Art. 78 (1.d) GW Amhara.

- De uitvoerende raad zorgt voor het handhaven van recht en orde binnen het eigen territorium.<sup>750</sup>

De *Administrative Council* wordt voorgezeten door de *Chief Administrator*.<sup>751</sup> De *Chief Administrator* wordt gekozen door en uit de leden van de assemblee.<sup>752</sup> De *Chief Administrator* is dan ook verantwoordelijk tegenover de assemblee als tegenover de regionale president.<sup>753</sup>

Het uitvoerende orgaan binnen de Zone is de *Zonal Administration*.<sup>754</sup> De *Zonal Administration* wordt geleid door *Principal en Deputy Administrators*.<sup>755</sup> De leden van de *Zonal Administration* worden niet verkozen door de bevolking van de Zone, maar benoemd door de regionale *Administrative Council* op voordracht van de regionale president.<sup>756</sup> De leden van de *Zonal Administration* moeten daarom beschouwd worden als - om het met de woorden van een andere auteur te zeggen - *extended arms of the regional council*.<sup>757</sup> De Zonale Administratie is dan ook niet verantwoordelijk tegenover de bevolking van de Zone, maar enkel tegenover de regionale overheid, meer bepaald de president en de regionale *Administrative Council*.<sup>758</sup>

De bevoegdheden van de *Zonal Administration* worden opgesomd in artikel 71, 3 RGW. Deze bevoegdheden omvatten o.m.:

- het coördineren van de activiteiten van de districten binnen de Zone;<sup>759</sup>
- het coördineren van sociale en economische instellingen die gemeenschappelijk gebruikt worden door verschillende districten;<sup>760</sup>
- het beschermen van de “*historical and cultural heritage*” alsook van de natuurlijke rijkdommen van de Zone;<sup>761</sup>
- het leiden en controleren van de veiligheids- en politiediensten binnen de Zone;<sup>762</sup>
- het verzekeren van de uitvoering van het beleid, van de wetten, verordeningen en richtlijnen van de *Caffee* en de regionale *Administrative Council*;<sup>763</sup>
- het voorleggen van periodieke rapporten over de activiteiten van de Zonale administratie aan de regionale president.<sup>764</sup>

<sup>750</sup> Art. 78 (1.e) GW Amhara.

<sup>751</sup> Art. 80 (1) GW Amhara.

<sup>752</sup> Art. 79 (1) GW Amhara.

<sup>753</sup> Art. 80 (2) GW Amhara.

<sup>754</sup> Art. 71 (1) GW Oromia.

<sup>755</sup> Art. 70 (2) GW Oromia.

<sup>756</sup> Art. 55 (8) io. art. 57 (3.e) GW Oromia.

<sup>757</sup> L. AALEN, *Ethnic Federalism in a Dominant Party State: The Ethiopian Experience 1991-2000*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2002, 95.

<sup>758</sup> Art. 71 (2) GW Oromia.

<sup>759</sup> Art 71 (3.a) GW Oromia.

<sup>760</sup> Art. 71 (3.c) GW Oromia.

<sup>761</sup> Art. 71 (3.e) GW Oromia.

<sup>762</sup> Art. 71 (3.g) GW Oromia..

<sup>763</sup> Art. 71 (3.h) GW Oromia.

<sup>764</sup> Art. 71 (3.f) GW Oromia.

In de volgende sectie bespreken we de twee laagste niveaus van de administratie: de districten en *Kebele*.

### 7.2.5. De institutionele structuur van het district en de *Kebele*

Voorafgaandelijk kan hierbij opgemerkt worden dat de grondwettelijke bepalingen over de districten en *Kebele* de etnische diversiteit van de regionale bevolking niet reflecteren, noch in de Amhara noch in de Oromia grondwet. Deze administratieve niveaus worden hier dan ook vooral – beknopt - besproken omwille van de volledigheid. Volstrekt irrelevant voor het voorliggend onderzoek zijn ze echter niet. Uit de praktijk blijkt immers dat sommige districten – en zelfs *Kebele* – gecreëerd worden voor bepaalde kleine etnische groepen, met toepassing van de etnisch territoriale strategie.<sup>765</sup>

Er zijn geen significante verschillen tussen de relevante bepalingen uit de Amhara en Oromia grondwet.

De districten en de *kebele* hebben een parallelle institutionele structuur.

De districten beschikken over een districtsraad (een assemblee) en een uitvoerend orgaan, de *Administrative Council*. De leden van de districtsraad worden rechtstreeks verkozen door de bevolking vanuit de verschillende *Kebele* binnen het district. Zij worden verkozen voor een termijn van vijf jaar. De districtsraad heeft belangrijke bevoegdheden zoals het goedkeuren van de begroting van het district, het goedkeuren van plannen op het gebied van sociale dienstverlening en economische ontwikkeling, het toezien op de uitbouw van projecten op het gebied van landbouwontwikkeling, het innen van bepaalde belastingen en het uitvaardigen van richtlijnen ter verzekering van de vrede en veiligheid binnen het district. De districtsraad heeft tenslotte een controlebevoegdheid ten aanzien van de uitvoerende macht binnen het district. Die uitvoerende macht ligt in handen van de *Administrative Council* met aan het hoofd de *Chief Administrator* (of *Principal Administrator* in Oromia). De *Chief Administrator* wordt verkozen door en uit de leden van de districtsraad en is verantwoordelijk tegenover die raad alsook tegenover de regionale president. Hij selecteert de andere leden van de *Administrative Council* waarvan de benoeming moet worden goedgekeurd door de districtsraad.

In de *Kebele* is er een gelijkaardige institutionele structuur. Vooreerst is er een *Kebele* raad waarvan de leden rechtstreeks worden verkozen, voor een termijn van vijf jaar, door de bevolking van de *Kebele*. De *Kebele* raad heeft een controlebevoegdheid ten aanzien van de uitvoerende macht die in handen ligt van de *Kebele Administrative Council*. Aan het hoofd hiervan staat de *Chief Administrator*. Deze wordt verkozen door en uit de leden van de *Kebele* raad en is verantwoordelijk tegenover die raad en de districtsoverheid. Hij selecteert de andere leden van de *Administrative Council* waarvan de benoeming moet worden goedgekeurd door de *Kebele* raad. Bij de bespreking van de *Kebele* moet ook even

---

<sup>765</sup> Dit geldt voor vele districten in de Zuidelijke deelstaat, maar komt ook voor in Amhara (Argoba *Wereda*) en in Tigray (de *Wereda* voor de Irob en de Kunama).

worden stilgestaan bij de rechterlijke macht. Bij de studie van de rechterlijke macht op het regionale niveau werd vermeld dat de rechterlijke structuur van de deelstaten bestaat uit drie niveaus: het *Supreme Court*, de *High Courts* en de rechtbanken van eerste aanleg. De rechtbank van eerste aanleg, die wordt opgericht in elk district, zou dus het laagste niveau van de rechterlijke organisatie moeten zijn. Nochtans voorzien de grondwetten van beide deelstaten (alook de grondwet van Tigray) dat ook op het niveau van de *Kebele* een rechtbank zal worden opgericht: de zogenaamde *Social Court*. Een verdere implementatie van die grondwettelijke bepalingen is te vinden in gewone wetgeving zoals *Oromia Proclamation No. 66/2003* van 9 maart 2003. Die regionale wet voorziet dat de *Social Courts* bevoegd zijn voor eenvoudige burgerlijke en strafzaken.<sup>766</sup> De rechters worden op voordracht van de *Kebele Chief Administrator* benoemd door de *Kebele* raad voor een periode van vijf jaar.<sup>767</sup> Om tot rechter benoemd te kunnen worden is geen juridische expertise vereist. Artikel 8 lid 3 van de wet voorziet immers dat “*Any resident of the Kebele ... can be elected as a judge of social courts*”. Hiervoor moet enkel aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- De kandidaat mag geen lid zijn van de *Kebele* raad of het *Kebele* uitvoerend orgaan;
- De kandidaat moet meer dan dertig jaar oud zijn;
- De kandidaat moet de Oromo taal spreken;
- De kandidaat moet beschikken over een goede reputatie in de gemeenschap.

De bespreking van het district en de *Kebele* beëindigt de studie van de constitutionele mechanismen ter accommodatie van etnische diversiteit in Amhara en Oromia. Hierbij werden gelijkenissen, maar ook opmerkelijke verschillen aangestipt. In essentie komt het erop neer dat de grondwet van Amhara de etnische diversiteit binnen de regio erkent en tot uitdrukking brengt in de regionale administratieve en institutionele structuur. Ondanks een qua etnische samenstelling vergelijkbare bevolking, is een dergelijke erkenning niet terug te vinden in de grondwet van Oromia. In de volgende sectie wordt geëvalueerd welke consequenties die verschillende benadering heeft voor de bescherming van etnische minderheidsgroepen binnen de respectieve deelstaten. Hier kan al worden vermeld dat die evaluatie mijn stelling ondersteunt dat *in ultime*, ondanks de op het eerste zicht significante verschillen, de constitutionele bepalingen van beide deelstaten de resultante zijn van éénzelfde houding tegenover etnische diversiteit; een houding die, zoals verder in het hoofdstuk zal blijken, alle onderzochte deelstaten kenmerkt.

---

<sup>766</sup> Art. 12-39 *Oromia Proclamation No. 66/2003*.

<sup>767</sup> Art. 8 (1) en (2) *Oromia Proclamation No. 66/2003*.

### 7.2.6. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in Oromia en Amhara, een evaluatie

De fundamentele vaststelling is dat de regionale grondwettelijke bepalingen in Oromia geen enkele aandacht besteden aan de etnische diversiteit van de bevolkingssamenstelling. Integendeel, een verdere evaluatie van de Oromia grondwet brengt een quasi volledige identificatie van de bevolking van de Oromia deelstaat met de Oromo etnische groep aan het licht.

Zoals gezegd begint het al in de preambule waar niet gesproken wordt over de bevolking van de Oromia deelstaat, maar over de “*Oromo people*”. Niettegenstaande artikel 2(1) van de regionale grondwet erkent dat Oromia bevolkt wordt door de “*people of the Oromo Nation and other peoples*”, zet artikel 8 de in de preambule aangegeven koers verder door te poneren dat: “*Sovereign power in the region resides in the people of the Oromo Nation*”. Dat dit uitsluitend doelt op de Oromo etnische groep blijkt uit artikel 39 (6) van de Oromia grondwet: “*For the purpose of this constitution, the expression ‘the people of the Oromo Nation’ shall be construed as meaning those people who speak the Oromo language, who believe in their common Oromo identity, who share a large measure of a common culture as Oromos and who predominantly inhabit in a contiguous territory of the Regional State*”. De soevereine macht binnen Oromia ligt dus niet bij de diverse volkeren van de deelstaat, maar bij de Oromo etnische groep.

Het gevolg hiervan is dat ook het regionale parlement, de *Caffee*, niet gezien wordt als vertegenwoordigende vergadering van de Oromia bevolking, maar uitsluitend als vertegenwoordigende vergadering van de Oromo etnische groep.

Dit blijkt uit verschillende elementen.

Vooreerst kan herhaald worden dat er, in tegenstelling tot wat het geval is voor het Amhara parlement, geen grondwettelijke bepalingen zijn die voorzien in de gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen in het regionale parlement.

Dat er in de *Caffee* geen plaats lijkt te zijn voor vertegenwoordigers van niet-Oromo wordt bevestigd door de verkiezing van de leden van het HoF. Het parlement van Oromia kiest uitsluitend Oromo vertegenwoordigers voor het *House*. Concreet heeft dit onder meer tot gevolg dat de Amhara die in Oromia leven vertegenwoordigd worden in het HoF door leden die door het parlement van de Amhara deelstaat zijn verkozen.

Tenslotte wordt dit ondersteund door de regionale grondwettelijke bepalingen over het recht op secessie. Artikel 39 (4) van de federale grondwet bepaalt dat een verzoek tot secessie moet worden geformuleerd door de wetgevende raad van de natie, nationaliteit, van het volk dat tot secessie wil overgaan. Dit recht is ook opgenomen in artikel 39 van de Oromia grondwet. Over het recht op secessie van de Oromo voorziet artikel 39 (5) van de regionale grondwet dat de “*Demand for secession is approved by a two thirds majority vote of the members of the **caffee***”. De wetgevende raad van de Oromo groep wordt aldus gelijkgesteld met de *Caffee* van de Oromia deelstaat.

Ook in de bepalingen over de regionale uitvoerende en rechterlijke macht zijn geen voorzieningen over gewaarborgde vertegenwoordiging terug te vinden. Niet alleen hebben etnische minderheidsgroepen geen recht op gewaarborgde vertegenwoordiging in de

regionale instellingen, zij hebben evenmin recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium. Het niveau van de Zone is geen op etnische basis georganiseerde territoriale entiteit, maar een uitvoerend orgaan van de regionale administratie.

De identificatie van de Oromia bevolking met de Oromo etnische groep – en de daarmee verbonden uitsluiting van andere groepen – is een duidelijk gevolg van de etnisch-territoriale benadering van etnische diversiteit. Er kan aan herinnerd worden dat deze benadering gestoeld is op de opvatting dat etnische groepen hun recht op zelfbeschikking – in de brede, door de Ethiopische grondwet gegeven betekenis – het best kunnen uitoefenen binnen een eigen territoriale entiteit. Het is in dit kader dat de Ethiopische grondwet de Oromia deelstaat heeft opgericht voor de Oromo. Een gesprekspartner binnen de Oromia administratie verwoordde het als volgt: “*Oromia belongs to the Oromo people*”.

Hieruit volgt dat etnische minderheden binnen de Oromia grondwet geen aanspraak kunnen maken op specifieke groepsrechten. Leden van die etnische minderheden kunnen zich echter wel beroepen op de door de grondwet, zonder etnische discriminatie, toegekende individuele rechten. Probleem hierbij is dan weer dat voor het orgaan bevoegd voor grondwettigheidcontrole evenmin voorzien is in een gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen en dat dit orgaan dus eveneens gecontroleerd wordt door Oromo.

In de Amhara grondwet lijkt de situatie *prima facie* helemaal anders. Een andere aanpak blijkt al uit de preambule die niet uitsluitend spreekt over de Amhara, maar wel over de verschillende volkeren van de deelstaat. De consequentie hiervan is artikel 8 waarin de soevereiniteit wordt toegekend aan de volkeren van de deelstaat. Dit heeft gevolgen voor de bepalingen aangaande het regionale parlement die voorzien in een gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische minderheden. Ook in het regionale orgaan bevoegd tot grondwetsinterpretatie is er een gewaarborgde vertegenwoordiging van – bepaalde – minderheidsgroepen. Bepaalde minderheidsgroepen hebben daarnaast het recht op een eigen territoriale entiteit. De Amhara grondwet voorziet immers in de oprichting van drie op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten voor de Himra, Awi en Oromo. In tegenstelling tot de Amhara in Oromia beschikken de Oromo in Amhara dus wel over een eigen territoriale entiteit. Wat de uitoefening van het recht op zelfbeschikking betreft lijkt er dan ook een fundamenteel onderscheid te bestaan tussen de beide deelstaten. Op basis van de Oromia grondwet kunnen enkel de Oromo hun recht op zelfbeschikking uitoefenen. De Amhara grondwet biedt die mogelijkheid niet alleen aan de dominante Amhara, maar ook aan de Himra, Awi en Oromo. Deze minderheidsgroepen hebben het recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium waarbinnen zij kunnen opteren voor het gebruik van de eigen taal en zij hebben recht op vertegenwoordiging in de regionale instellingen.

Toch wordt hier de stelling verdedigd dat het onderscheid tussen de Oromia en Amhara grondwetten inderdaad niet meer dan een *prima facie* onderscheid is en dat de grondwetten van beide deelstaten gebaseerd zijn op dezelfde benadering van etnische diversiteit.

De uitbouw van deze stelling vereist een meer verfijnde benadering van het begrip etnische minderheidsgroep. Tot nu toe werd etnische minderheid gezien als een non-discriminatoire



term. Alle etnische groepen die numeriek kleiner waren dan de dominante groep, zijnde de Amhara en Oromo, werden gekwalificeerd als etnische minderheid. Gebruikmakend van de studie van verschillende deelstaten, waarbij zowel de constitutionele bepalingen als de praktische toepassing ervan werden bekeken, durf ik echter te poneren dat binnen de deelstaten een onderscheid wordt gemaakt tussen twee categorieën etnische minderheden: de endogene en de exogene. De endogene minderheden zijn deze etnische groepen die traditioneel binnen het grondgebied van de deelstaat hebben gewoond, die dus endogeen zijn aan de betreffende regio. De exogene groepen zijn deze die in een recenter verleden naar de betreffende regio zijn gemigreerd en die endogeen zijn in een andere regio. We zouden ze dan ook interne migranten kunnen noemen. Endogene minderheden hebben recht op een eigen territorium en op vertegenwoordiging in de regionale instellingen. Exogene minderheden kunnen echter geen specifieke bescherming opeisen binnen de deelstaat en kunnen enkel aanspraak maken op individuele rechten. Merk op dat de grondwetten van Amhara en Oromia deze indeling niet uitdrukkelijk hanteren.<sup>768</sup> Uit de studie van beide deelstaten alsook uit het onderzoek van twee andere deelstaten (de Zuidelijke deelstaat en Benishangul – Gumuz) kan echter een duidelijke praktijk ter ondersteuning van deze stelling worden afgeleid. In de Oromia grondwet zijn er enkel beschermingsmechanismen voor de Oromo, niet voor andere groepen daar deze andere groepen allen exogeen zijn. In de Amhara grondwet zijn er specifieke groepsrechten voor de Himra, Awi en Oromo daar zij als endogeen aan de deelstaat worden beschouwd. In de Amhara grondwet zijn er echter evenmin beschermingsmechanismen voor de Tigray die nochtans in veel grotere getale binnen de deelstaat leven dan de Agew (Himra en Awi). De stelling is dan ook dat beide deelstaten en, zoals verder in het onderzoek zal blijken, alle deelstaten, uitgaan van dezelfde benadering van etnische diversiteit: constitutionele accommodatie van etnische rechten gebeurt alleen maar ten aanzien van endogene groepen. Dat de deelstaten alleen aandacht hebben voor de endogene groepen blijkt al uit de samenstelling van het HoF. De deelstaten kiezen uitsluitend vertegenwoordigers van endogene groepen in het HoF. De enige uitzondering hierop is de Amhara deelstaat die ook een Oromo vertegenwoordiger kiest. Merkwaardig is inderdaad dat de Oromo binnen de Amhara deelstaat blijkbaar wel als endogeen worden beschouwd, daar waar dit omgekeerd niet het geval is. Uit de studie van andere deelstaten blijkt dat dit het enige geval is waar een groep die endogeen is aan een deelstaat specifieke constitutionele bescherming krijgt in een andere deelstaat. Vermoedelijk heeft de positie van de Oromo binnen de Amhara regio dan ook meer te maken met de accommodatie van lokale politieke claims dan met een alternatieve benadering van etnische diversiteit.

Hiermee wordt het onderzoek naar de eerste groep deelstaten afgerond. In de volgende sectie wordt de aandacht gericht op de enige Ethiopische deelstaat waar de politiek dominante groep niet eveneens de numerieke meerderheid heeft: de Harar deelstaat.

---

<sup>768</sup> De term wordt wel gehanteerd in de Benishangul – Gumuz regio die verder wordt besproken.

### **7.3. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in Harar**

#### **7.3.1. Etnische samenstelling van de bevolking**

De Harar deelstaat is met zijn 340 km<sup>2</sup> veruit de kleinste van alle Ethiopische deelstaten en heeft met zijn 131 139 inwoners ook het laagste bevolkingscijfer. Niet alleen door omvang van territorium en bevolking, maar ook door zijn geografische locatie, volledig binnen de grenzen van Oromia, neemt de deelstaat een aparte positie in.

Zoals de naam van de deelstaat al aangeeft is de creatie van Harar een constitutionele toepassing van het recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium van de Harari etnische groep. Met andere woorden, de Harar deelstaat werd gecreëerd voor de Harari bevolkingsgroep. Dit, en de beperkte omvang van het territorium, mogen echter niet doen besluiten dat de Harari met ruime voorsprong de grootste etnische groep vormen binnen Harar. Integendeel, de Harari maken met hun 9473 leden slechts 7% van de regionale bevolking uit.<sup>769</sup> De grootste groepen in de deelstaat zijn de Oromo en Amhara met respectievelijk 68 564 en 42 781 mensen. Belangrijke groepen zijn eveneens de Gurage (4140), de Tigray (2244) en de Somali (2199). Alle andere etnische groepen binnen de deelstaat hebben minder dan 1000 leden.<sup>770</sup> Van de zes deelstaten die werden gecreëerd voor een bepaalde etnische groep, vormt Harar hiermee de enige deelstaat waar de nominale etnische groep (de groep waarvan de deelstaat de naam draagt) niet tevens de numerieke meerderheid heeft.

In deze sectie wordt bekeken welke implicaties de specifieke bevolkingssamenstelling van Harar heeft voor de regionale constitutionele mechanismen ter accommodatie van etnische diversiteit. Hierbij kan meteen opgemerkt worden dat, omwille van het unieke karakter van Harar, ook deze constitutionele mechanismen uniek zijn. De studie ervan is dus vooral relevant voor Harar zelf en kan niet fungeren als basis voor het formuleren van globale conclusies aangaande de regionale mechanismen ter accommodatie van etnische diversiteit. Wel kan het voorbeeld van Harar gebruikt worden voor het uitwerken van institutionele mechanismen ter accommodatie van etnische diversiteit in andere op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten (beneden het regionale niveau) waar de nominale etnische groep niet tevens de numeriek dominante groep is. Een toename van dergelijke territoriale entiteiten is door interne migraties helemaal niet uit te sluiten.

Vooraleer de bespreking van de grondwet aan te vatten moet vermeld worden dat voor de constitutionele studie uitsluitend een beroep kon gedaan worden op een officiële vertaling van de officiële tekst. Het laatste artikel van de Harar grondwet voorziet immers

---

<sup>769</sup> Opmerkelijk is dat de meerderheid van de Harari buiten de grenzen van de deelstaat leeft. In Addis Abeba alleen al leven bijvoorbeeld 5788 Harari.

<sup>770</sup> Deze informatie is opnieuw afkomstig uit de tot nu toe laatste volkstelling van 1994; zie hiervoor: *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia Results at Country Level – Volume I Statistical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1998.

dat de regionale grondwet in drie talen (het Amhaars, het Oromiffaa en het Harari), en dus niet in het Engels, zal worden gepubliceerd. De consultatie van een officieuze vertaling houdt uiteraard gevaren in voor een correcte studie en er werd dan ook voor geopteerd om geen letterlijke verwijzing naar de grondwetsbepalingen in de tekst op te nemen. De officieuze vertaling laat echter wel toe om de basiskenmerken van de constitutionele accommodatie van etnische diversiteit in Harar weer te geven.

### **7.3.2. De territoriale organisatie**

Ook voor Harar bestuderen we de gewijzigde laatste versie van de grondwet uit 2004. In tegenstelling tot de andere regionale grondwetten die voorzien in een drie- of vierledige administratieve structuur, voorziet de Harar grondwet slechts in twee administratieve niveaus: het regionale niveau en het *Kebele* niveau. Volgens de al aangehaalde gegevens van het federale *Ministry of Federal Affairs* waren er 36 *Kebele* in februari 2005. In Harar zijn er dus noch Zones noch *Wereda*.

### **7.3.3. De regionale institutionele structuur**

Ook in Harar zijn er op het regionale niveau zowel wetgevende, uitvoerende als rechterlijke instellingen. De wetgevende macht wordt er uitgeoefend door het regionale parlement, de uitvoerende door de *administrative council* en de rechterlijke door de regionale rechtbanken. Tot zover zijn er geen verschillen met de in de vorige sectie besproken Amhara en Oromia deelstaten. Een verdere studie van de regionale instellingen brengt echter heel aparte constitutionele mechanismen aan het licht.

#### **7.3.3.1. Het regionale parlement**

Het regionale parlement in Harar, de *Harari People's Council* (HPC), is in tegenstelling tot het parlement van Oromia en Amhara bicameraal. De *Harari People's Council* bestaat namelijk uit de *People's Representative Assembly* (PRA) en de *Harar National Assembly* (HNA). De twee organen zijn ingesteld met het oog op het creëren van een evenwicht tussen de collectieve rechten van de Harari etnische groep enerzijds en de individuele rechten van de regionale bevolking anderzijds.

De HNA is exclusief samengesteld uit Harari. Een opmerkelijke kanttekening hierbij is dat de leden van de HNA niet alleen verkozen worden in Harar zelf, maar ook in andere regio's van Ethiopië waar Harari leven. In Addis Abeba bestaat bijvoorbeeld een apart kiesdistrict voor de Harari. Dit impliceert dat de HNA de vertegenwoordigende vergadering is van alle Harari waar die zich ook mogen bevinden; een zeldzaam voorbeeld van non-territoriale autonomie in een land dat gekenmerkt wordt door een territoriale strategie voor de benadering van etnische diversiteit.

De PRA telt 22 leden die verkozen worden volgens een bijzondere kieswijze. De grondwet voorziet *de facto* in een gewaarborgde vertegenwoordiging van de Harari door de bepaling dat vier leden moeten verkozen worden uit het Jegol kiesdistrict; een district dat

voornamelijk door Harari wordt bevolkt. De overige 18 leden worden verkozen buiten de Jegol in een district dat voornamelijk bewoond wordt door Amhara en Oromo.<sup>771</sup>

De 14 zetels van de HNA en de 22 zetels van de PRA vormen samen de 36 zetels van het regionale parlement, de HPC. Sarah Vaughan merkt de belangrijke positie op van de Harari in de HPC. Via de HNA beschikken de Harari hoe dan ook al over 14 zetels. Daarnaast is er een grote kans dat de vier leden verkozen uit het Jegol district eveneens Harari zijn. Samen komt dit neer op 18 zetels in de HPC. Op basis van de uitslagen van de laatste verkiezingen van mei 2005 bleek dit scenario effectief te kloppen. De HNL (*Harari National League*), een met het EPRDF geaffiliëerde etnische partij voor de Harari, behaalde immers 18 zetels in het regionale parlement. De overige 18 zetels werden verdeeld over het OPDO (14), het CUD (3) en het UEDF (1). Hieruit volgt dat het regionale parlement gedomineerd wordt door twee etnische groepen, de Harari en Oromo. De Amhara zijn daarentegen nauwelijks vertegenwoordigd. De ondervertegenwoordiging van de Amhara, die toch ongeveer 30 % van de regionale bevolking uitmaken, hoeft echter niet te verbazen. Hier moet teruggekomen worden op het in de vorige sectie geïntroduceerde onderscheid tussen endogene en exogene etnische groepen. De stelling is dat de regionale grondwetten enkel beschermingsmechanismen bevatten voor endogene minderheden (in dit geval de Harari). Voor exogene minderheden worden geen aparte mechanismen uitgewerkt. Toegepast op de Harar regio betekent dit dat aan de Amhara, die exogeen zijn aan de deelstaat, geen specifieke bescherming, zoals een gewaarborgde vertegenwoordiging in de PRA, toekomt. In een door etnische partijen gedomineerd politiek landschap heeft dit tot gevolg dat de zetels zullen gaan naar de partij die de grootste etnische groep, *in casu* de Oromo, vertegenwoordigt.

De bevoegdheden van de HPC stemmen grotendeels overeen met de bevoegdheden van de regionale parlementen van Amhara en Oromia. Vooreerst is de HPC de hoogste wetgevende instantie van de regio en daardoor beschikt het over wetgevende bevoegdheden in alle aangelegenheden die door de federale grondwet aan de deelstaten worden toegewezen. Het regionale parlement beschikt ook over belangrijke controletaken tegenover de uitvoerende macht.

Vooraf interessant is de taakverdeling tussen de beide kamers van het parlement.

De HNA is de instelling opgericht ter bescherming van de etnische rechten van de Harari. Uit de specifieke kieswijze blijkt dat de HNA de vertegenwoordigende vergadering is van alle Harari, waar ze zich ook bevinden. We kunnen dan ook stellen dat hiermee een mechanisme van non-territoriale autonomie is geïntroduceerd in het Ethiopische constitutionele bestel.

De HNA is dan ook bevoegd voor deze aangelegenheden die niet gebonden zijn aan een bepaald territorium en specifiek de Harari aanbelangen zoals het uitwerken van een cultureel en taalbeleid ter bescherming van de Harari taal en cultuur en de verkiezing van de Harari vertegenwoordiger in het federale HoF.<sup>772</sup> Verder heeft de HNA de bevoegdheid

---

<sup>771</sup> S. VAUGHAN, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh, 2003.

<sup>772</sup> Een belangrijk element ter bescherming van de taal van de Harari is de status van de Harari taal, naast het Oromiffa, als regionale werktal.

om een kandidaat voor te dragen voor het regionale presidentschap en voor het vice-voorzitterschap (de *Deputy Speaker*) van het regionale parlement. Deze keuze moet dan voorgelegd worden aan het regionale parlement, de HPC. Hieruit volgt dat het presidentschap van de regio en het vice-voorzitterschap van het regionale parlement zullen uitgeoefend worden door een lid van de Harari etnische groep. Bij de keuze van de kandidaat moet de HNA echter wel rekening houden met de visie van de andere etnische groepen binnen de deelstaat. De grondwet voorziet immers dat voor de verkiezing van de president en de *Deputy Speaker* een tweederdemeerderheid in het regionale parlement vereist is. De HNA zal hierdoor verplicht zijn om een consensuskandidaat voor te dragen. De PRA is bevoegd voor niet-etnische materies, voor aangelegenheden die alle etnische groepen binnen de deelstaat aanbelangen en een territoriale connectie hebben. De PRA heeft vooreerst de bevoegdheid om voor een aantal belangrijke materies wetsvoorstellen over te maken aan de HPC (het gaat om wetgeving aangaande het sociaal en economisch beleid en aangaande belastingen en andere lasten). Daarnaast is de PRA ook bevoegd om de begroting van de deelstaat te evalueren en deze ter goedkeuring aan de HPC voor te leggen. Tenslotte kiest de PRA een kandidaat voor het voorzitterschap (de *Speaker*) van het parlement. Gelet op het overwicht van het OPDO in deze kamer is de kans erg groot dat deze kandidaat een Oromo zal zijn. Echter, opnieuw streeft de grondwet naar consensus door te voorzien dat deze kandidaat de steun moet krijgen van een tweederdemeerderheid in de HPC.

Uit de samenstelling en bevoegdheden van het regionale parlement blijken belangrijke beschermingsmechanismen voor de Harari. Het parlement is samengesteld uit twee raden. Eén van die raden, de HNA, is exclusief samengesteld uit Harari vertegenwoordigers. De bevoegdheden van de HNA geven aan de Harari de mogelijkheid hun eigen taal en cultuur te beschermen. In de andere kamer, de PRA, komt aan de Harari eveneens een feitelijke gewaarborgde vertegenwoordiging van vier zetels toe. In het parlement, de HPC, samengesteld uit beide kamers, ontstaat aldus een dominantie van de Harari die toch maar 7% van de regionale bevolking uitmaken. Tevens kiezen de Harari ook de vice-voorzitter van het parlement. Aan de andere volkeren binnen de deelstaat, die allen exogeen zijn aan de deelstaat, kent de grondwet geen speciale beschermingsmechanismen toe. Voor hun vertegenwoordiging in het regionale parlement speelt dan ook enkel de macht van het getal, wat in de praktijk leidt tot een dominantie van de Oromo.

#### **7.3.3.2. De regionale regering**

De grondwettelijke bepalingen over de samenstelling en bevoegdheden van de regionale regering vertonen vele gelijkenissen met de betreffende bepalingen uit de grondwetten van Amhara en Oromia.

De grondwet voorziet dat de hoogste uitvoerende macht in de regio wordt uitgeoefend door de president en de *administrative council*. De *administrative council* omvat de president, de vice-president, de *bureau heads* en *other members as determined by the regional administrative council*.

Zoals vermeld in de vorige sectie wordt de voorzitter van de *administrative council*, de president, verkozen door het regionale parlement in gezamenlijke vergadering, meer bepaald door de HPC. De verkiezing gebeurt op basis van een voordracht door de HNA. De andere leden van de *administrative council* worden geselecteerd door de president en hun benoeming wordt goedgekeurd door het regionale parlement.

De *administrative council* heeft de gebruikelijke bevoegdheden van de regionale regering: zij verzekert de uitvoering van federaal en regionaal beleid, zij stelt de regionale begroting op en legt deze ter goedkeuring voor aan het regionale parlement, zij legt wetsontwerpen voor aan het regionale parlement. De *administrative council* wordt voorgezeten door de president die vergelijkbare bevoegdheden heeft als de regionale president in de andere deelstaten.

Hoewel de grondwet dus geen specifieke bepalingen aanneemt ter bescherming van etnische minderheden is de vertegenwoordiging van de Harari in de regionale regering feitelijk gegarandeerd. De presidentskandidaat wordt immers voorgedragen door de exclusief uit Harari samengestelde HNA.

#### **7.3.3.3. De regionale rechterlijke structuur**

Omwille van de voorrang die toekomt aan de federale grondwet, zijn de bepalingen uit de regionale grondwet conform met de federale grondwettelijke bepalingen.

Hieruit volgt dat de regionale rechterlijke structuur bestaat uit drie niveaus:

- het regionale *Supreme Court*;
- het regionale *High Court*;
- het regionale *First Instance Court*.

Ook wat betreft de bevoegdheden van de regionale rechtbanken kan verwezen worden naar wat al werd gezegd over de bevoegdheden van de regionale rechtbanken in Amhara en Oromia.

Ook voor de benoemingen van rechters neemt de Harar grondwet de federale grondwettelijke bepalingen over.

Ter afsluiting van de sectie over de regionale rechterlijke structuur staan we nog even stil bij het regionale mechanisme voor grondwetsinterpretatie. Ook in Harar wordt de bevoegdheid tot grondwetsinterpretatie toegekend aan een *Constitutional Interpretation Commission*. De grondwettelijke bepalingen aangaande de samenstelling van de commissie voor grondwetsinterpretatie bieden opnieuw belangrijke waarborgen voor een vertegenwoordiging van de Harari.

### 7.3.4. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in Harar

De Harar deelstaat werd, net als de vijf deelstaten uit de eerste groep, opgericht voor één bepaalde etnische groep, de Harari. Harar onderscheidt zich echter van die andere deelstaten door het feit dat de nominale groep niet tevens de numerieke dominantie heeft. De studie van de grondwettelijke bepalingen toont echter aan dat, ondanks het ontbreken van de numerieke dominantie, de Harari over voldoende constitutionele waarborgen beschikken om hun recht op zelfbeschikking – in de ruime, Ethiopische betekenis van het woord - te kunnen uitoefenen. Vooreerst beschikken de Harari over een vorm van zelfbestuur via de HNA. In tegenstelling tot het globale Ethiopische patroon gaat het hier niet om een territoriaal zelfbestuur. De HNA is, omwille van zijn samenstelling, een vertegenwoordigende vergadering van alle Harari, waar zij zich ook bevinden. Het gaat hier dan ook om een opvallende toepassing van non-territoriale autonomie. Doorheen de HNA kunnen de Harari zelf beslissen over die aangelegenheden die hun etnische identiteit raken zoals de bescherming van de eigen taal en cultuur. De eigen taal wordt bovendien beschermd door de constitutionele keuze voor de Harari taal als één van de twee regionale werktalen.

De Harari beschikken niet alleen over een belangrijke autonomie, zij hebben tevens een gewaarborgde positie in de regionale instellingen. Het regionale parlement is samengesteld uit twee kamers van respectievelijk 14 en 22 leden. De eerste kamer bestaat, omwille van de specifieke kieswijze, exclusief uit Harari vertegenwoordigers. In de tweede kamer zijn de Harari feitelijk verzekerd van vier zetels. In totaal beschikken de Harari dus over de helft van de stemmen in het regionale parlement. Dit impliceert dat het regionale parlement geen beslissingen kan nemen zonder steun van de Harari. Hierdoor beschikken de Harari ook over belangrijke controlemogelijkheden ten aanzien van de uitvoerende en de rechterlijke macht. Het is immers het regionale parlement dat de leden van de uitvoerende en de rechterlijke macht benoemt. In de regionale uitvoerende macht is de positie van de Harari eveneens beschermd door de constitutionele voorziening dat de presidentskandidaat voorgedragen wordt door de HNA. Anderzijds is het voor de Harari echter niet mogelijk om een presidentskandidaat op te dringen tegen de wil in van de andere etnische groepen. Er wordt integendeel gestreefd naar consensus door de bepaling dat de regionale president moet verkozen worden in het regionale parlement met een tweederdemeerderheid. Het streven naar consensus en evenwicht tussen de Harari en de andere etnische groepen blijkt tevens uit de procedure voor de keuze van de *Speaker* en *Deputy Speaker* van het regionale parlement. Het streven naar evenwicht komt tot uiting in het feit dat de *Speaker* en *Deputy Speaker* worden verkozen door respectievelijk de PRA en de HNA. De consensus vloeit voort uit het feit dat beide keuzes, net zoals de keuze van de regionale president, moeten worden goedgekeurd door het regionale parlement met een tweederdemeerderheid. Niet alleen in de wetgevende en uitvoerende, maar ook in de rechterlijke instellingen genieten de Harari van een gewaarborgde vertegenwoordiging. Uit de grondwettelijke bepalingen blijkt immers een ruime vertegenwoordiging van de Harari in het regionale orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie. Dit laatste is een belangrijk beschermingsmechanisme daar het een grondwetsinterpretatie ten nadele van de Harari uitsluit. Niet

alleen door een grondwetsinterpretatie, maar ook door een formele grondwetsherziening zouden de rechten van de Harari kunnen worden uitgehold. Ook dit wordt uitgesloten daar een grondwettelijke herziening slechts mogelijk is indien hiervoor een tweederdemeerderheid in de HNA en een tweederdemeerderheid in de HPC kan worden gevonden.

De grondwet voorziet enkel beschermingsmechanismen voor de endogene Harari. Voor de andere etnische groepen in de deelstaat zijn geen specifieke maatregelen getroffen. In de praktijk komt dit neer op de dominantie van de grootste exogene groep, de Oromo.



## **7.4. De constitutionele accommodatie van etnische diversiteit in Benishangul – Gumuz en Gambella**

### **7.4.1. Inleiding**

De regio's Benishangul–Gumuz en Gambella vormen samen de derde categorie deelstaten. Zoals hierboven al aangegeven, worden beide deelstaten in dezelfde groep ingedeeld omwille van de onderlinge gelijkenissen op het gebied van etnische diversiteit van hun bevolking. Voorafgaandelijk moet echter opgemerkt worden dat de hiernavolgende studie vooral gebaseerd is op onderzoek van en in de Benishangul – Gumuz regio. Hieraan liggen vooreerst praktische beperkingen ten grondslag. Beperkingen op het gebied van budget en tijd maakten het onmogelijk veldonderzoek te doen in elk van de negen deelstaten. Dit impliceerde dat er voor de derde groep deelstaten slechts veldonderzoek mogelijk was in één van de deelstaten. Benishangul was dan de voor de hand liggende keuze. Op het moment van onderzoek (voorjaar 2005) was de politieke toestand in Gambella erg gespannen wat de normale werking van de regionale instellingen sterk bemoeilijkte. Naast de zorg voor de eigen veiligheid bestond de vrees dat het gespannen politiek klimaat allerm minst bevorderlijk zou zijn voor het verwerven van relevante informatie. Benishangul daarentegen kende al verschillende jaren een opmerkelijk stabiel bestuur en goede contacten met de regionale president stelden een vlotte toegang tot officiële gegevens in het vooruitzicht. Het veldonderzoek in Benishangul (in maart 2005) leverde inderdaad de gewenste informatie op. De relevante constitutionele documenten konden worden verkregen en verschillende interviews verstrekten meer informatie over hun effectieve uitwerking. Het onderstaand onderzoek van Benishangul steunt dan ook vooral op deze twee pijlers: constitutionele documenten en interviews. De informatie over Gambella bleef beperkt tot een (officieuze) vertaling van de regionale grondwet en secundaire literatuur. Het feit dat voor Gambella slechts kon worden gebruik gemaakt van een officieuze vertaling van de grondwettekst noopt tot grote voorzichtigheid bij de constitutionele studie. De constitutionele studie van Gambella blijft dan ook beperkt tot het aangeven van de fundamentele constitutionele opties. Een gedetailleerde constitutionele studie was onder deze omstandigheden niet mogelijk en wenselijk.

### **7.4.2. Geografische situering en etnische kenmerken van Benishangul en Gambella**

Benishangul – Gumuz is één van de meest afgelegen gebieden in het westen van Ethiopië. In het noorden en noordoosten grenst de regio aan de Amhara regio, in het oosten aan Oromia, in het zuiden aan Gambella en in het westen aan Soedan. De regio heeft een totale oppervlakte van 50 380 km<sup>2</sup> en is met zijn 460 459 inwoners erg dun bevolkt<sup>773</sup>. Hiermee, en dit gekoppeld aan een vruchtbare bodem, vormt de regio een aantrekkingspool voor vele

---

<sup>773</sup> Deze informatie is te vinden in de tot nu toe laatste volkstelling uit 1994; zie hiervoor: *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia Results for Benishangul – Gumuz Region – Volume II Analytical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1999. Officiële bronnen schatten het aantal inwoners op 580 000 in 2003.

Ethiopische boeren uit andere deelstaten die hun eigen kleine en uitgeputte gronden ontvluchten. Deze interregionale migratie uit zich duidelijk in de etnische samenstelling van de bevolking. Interessant is dat de grondwet van Benishangul een onderscheid maakt tussen endogene en andere volkeren. Artikel 2 van de Benishangul grondwet van 2002 duidt de volgende etnische groepen aan als endogeen: Berta, Gumuz, Shinasha, Mao en Komo. Reeds vroeger in het onderzoek werd erop gewezen dat geen enkele van de etnische groepen in Benishangul een numerieke meerderheid vormt: de drie belangrijkste (endogene) groepen zijn de Berta (25.1% van de bevolking), de Gumuz (23.3%) en de Shinasha (7%). De Mao en Komo vormen elk minder dan 1% van de bevolking. Opvallend, en hier wordt de impact van de migratie duidelijk, is echter het grote aantal (niet-endogene) Amhara (22.1 %) en Oromo (12.8%).

Net zoals Benishangul is Gambella een erg afgelegen gebied in het westen van Ethiopië. De regio grenst in het oosten aan Oromia, in het zuiden, westen en noordwesten aan Soedan, in het noorden aan Benishangul-Gumuz en in het zuiden aan de Zuidelijke deelstaat. Met zijn 181 862 inwoners op een totale oppervlakte van 25 274 km<sup>2</sup> is ook deze regio erg dun bevolkt. Net zoals in Benishangul zijn er in Gambella drie relatief grote etnische groepen: de Nuer (40%), de Anuak (27%) en de Mejenger (5.8%). Twee andere groepen, de Opo en de Komo, zijn erg klein. Deze vijf groepen worden door artikel 46 van de grondwet van Gambella als endogene groepen aangeduid (zij het dat de grondwet in plaats van de term endogeen spreekt over de *founding members* van de deelstaat). Net zoals in Benishangul bestaat ook in Gambella een belangrijk deel van de bevolking echter uit niet-endogene volkeren zoals de Amhara (8%) en de Oromo (6%).

#### 7.4.3. De territoriale organisatie

De territoriale organisatie van Benishangul – Gumuz die in dit hoofdstuk wordt besproken is vooral deze die voortvloeit uit de huidige grondwet van 2 december 2002. Vooral, daar op het ogenblik van het veldonderzoek nog steeds de territoriaal administratieve organisatie uit de grondwet van 1996 van kracht was.

De grondwet van 2 december 2002 voorziet in een vierledige administratieve structuur bestaande uit de regio, de *Administration of Nationalities*, de *Wereda* en de *Kebele*. Informatie van het federale *Ministry of Federal Affairs* uit februari 2005 toont echter aan dat op dat ogenblik in Benishangul - Gumuz nog steeds de administratieve structuur uit de grondwet van 1 juli 1996 gold. Artikel 45 (1) van de grondwet van 1996 voorziet in vier administratieve niveaus: de regio, de *Zones*, de *Wereda* (districten) en de *Kebele*. In februari 2005 waren er in Benishangul 3 *Zones* (Assosa, Metekel en Kemashi), 2 *Special Wereda* (Mao Komo en Pawe), 18 *Wereda* en 441 *Kebele*. Dat in februari 2005 nog steeds de oude administratieve structuur van toepassing was werd bevestigd door de regionale president in een interview met de auteur.<sup>774</sup> De president wees erop dat er een hevige weerstand bestond tegen de introductie van de nieuwe structuur om redenen die later in deze sectie worden besproken. Dezelfde gegevens van het *Ministry of Federal Affairs*

---

<sup>774</sup> Interview met Yaregal Aysheshim, president van Benishangul – Gumuz, Assosa, 2 maart 2005.

tonen voor de Gambella regio het bestaan van drie op etnische basis georganiseerde Zones (de Anuak, Nuer en Mejenger *Nationality Zone*) zonder verder informatie over het aantal *Wereda* en *Kebele*. Dit lijkt aan te geven dat voor de administratieve structuur in Gambella wel de gewijzigde grondwet uit 2002 wordt gevolgd. Deze grondwet voorziet immers, net zoals de 2002 Benishangul – Gumuz grondwet, in de oprichting van op etnische basis georganiseerde Zones.

#### 7.4.4. De regionale institutionele structuur van Benishangul - Gumuz

De studie van de regionale institutionele structuur blijft beperkt tot de Benishangul – Gumuz regio. In Benishangul – Gumuz zijn er op het regionale niveau zowel wetgevende, uitvoerende als rechterlijke instellingen. De wetgevende macht komt toe aan de *State Council*, de uitvoerende aan de *Executive Council* en de rechterlijke aan de regionale rechtbanken.<sup>775</sup>

##### **7.4.4.1. Het regionale parlement**

De wetgevende macht wordt uitgeoefend door de *State Council*, die tevens het hoogste orgaan is in de deelstaat. De *State Council* bestaat uit één kamer. De leden van de *State Council* zijn vertegenwoordigers “*of the People of the Regional State as a whole*”<sup>776</sup> en zij worden verkozen voor een termijn van vijf jaar via rechtstreekse verkiezingen<sup>777</sup>. De leden worden tevens verkozen volgens het meerderheidsstelsel.<sup>778</sup> Tot hier toe zijn de bepalingen van de grondwet uit 1996 en de grondwet uit 2002 gelijklopend. De gewijzigde grondwet van 2002 geeft echter blijk van een grotere aandacht voor de belangen van de kleine endogene etnische groepen door te voorzien in een gewaarborgde vertegenwoordiging van de Mao en Komo in het regionale parlement. Artikel 48 (2) voorziet immers dat “*The representation of Mao and Komo nationalities shall be given special consideration*”. Bij het bekijken van de etnische identiteit van de leden van het regionale parlement valt inderdaad op dat aan de Mao en de Komo, niettegenstaande hun erg beperkte aantal, een behoorlijke vertegenwoordiging toekomt. Zo beschikken zij elk over 2 vertegenwoordigers in het 99 leden tellende regionale parlement. Op dit punt is het interessant om even een overzicht te geven van de etnische samenstelling van het parlement. Op het moment van het terreinbezoek werden alle zetels in het parlement ingenomen door het met het EPRDF gelieerde *Benishangul – Gumuz Peoples’ Democratic Unity Front* (BGPDUF) en door onafhankelijke volksvertegenwoordigers.<sup>779</sup> Het BGPDUF is een coalitie van vier op etnische basis georganiseerde politieke organisaties die de vijf endogene volkeren van Benishangul vertegenwoordigen.<sup>780</sup> De verkiezingen van 2005 hebben, in tegenstelling tot

<sup>775</sup> Art. 46 GW van Benishangul – Gumuz (hierna BG) 2002.

<sup>776</sup> Art. 48 (3) GW BG van 2002.

<sup>777</sup> Art. 48 (1) GW BG van 2002.

<sup>778</sup> Art. 48 (2) GW BG van 2002.

<sup>779</sup> Interview met president Yaregal Aysheshim.

<sup>780</sup> *Facts About Benishangul - Gumuz Regional State*, Assosa, Benishangul – Gumuz Regional State Information Bureau, 2003.

wat in sommige andere regio's het geval is, de dominantie van het BGPDUF niet echt aangetast. Al is het toch opmerkelijk dat de oppositie ook in deze perifere en weinig verstedelijkte regio enig succes heeft kunnen boeken. Na de verkiezingen van 2005 beschikt het BGPDUF nog over 85 zetels, de belangrijkste oppositiepartij CUD heeft er 11.<sup>781</sup> De gegevens over de etnische samenstelling zijn, gelet op het tijdstip van het werkbezoek, deze van het parlement zoals samengesteld voorafgaand aan de verkiezingen van 2005. In maart 2005 waren er in het regionale parlement, zoals al aangestipt, 99 vertegenwoordigers. De drie grootste endogene groepen beschikten ook over het grootste aantal zetels: de Berta hadden 40 zetels, de Gumuz 35 en de Shinasha 11. Voor de twee kleinste groepen, de Mao en de Komo, waren er dus elk twee zetels. De overige zetels waren verdeeld over de Amhara (4), de Oromo (2), de Agew (1), de Kembata (1) en de Tigray (1). Twee elementen vallen hierbij op. Vooreerst is er voor de drie grootste endogene volkeren een vertegenwoordiging proportioneel met hun bevolkingscijfer. Dit is opmerkelijk daar tot voor enige tijd de Berta, niettegenstaande zij de grootste etnische groep vormen, minder vertegenwoordigers hadden in het regionale parlement dan de Gumuz. De reden hiervoor was dat het aantal zetels in het regionale parlement niet bepaald werd door het bevolkingscijfer, maar door de omvang van de controle over de *Wereda*. Meer specifiek impliceerde dit dat vanuit elke *Wereda* een gelijk aantal vertegenwoordigers voor het parlement kon worden verkozen. Hieruit volgde dat de etnische groep die de meeste *Wereda* controleerde (*in casu* de Gumuz) ook het grootste aantal vertegenwoordigers naar het parlement kon sturen.<sup>782</sup> De ondervertegenwoordiging van de Berta veroorzaakte grote ontevredenheid bij deze groep. Meer in het algemeen oordeelden de Berta dat zij ondervertegenwoordigd waren in de administratie. Dit veroorzaakte zodanige spanningen dat de Berta er op een bepaald ogenblik mee dreigden zich af te scheuren van de Benishangul – Gumuz deelstaat en hun eigen regio op te richten.<sup>783</sup> De situatie werd echter aangepakt en vandaag beschikken de Berta over een met hun bevolkingscijfer proportionele vertegenwoordiging in het parlement van de Benishangul – Gumuz deelstaat.<sup>784</sup> Een ander element dat in het oog springt is de uitermate beperkte vertegenwoordiging van de Amhara en Oromo. Beide groepen, hoewel ze respectievelijk 22.1 en 12.8 % van de regionale bevolking uitmaken, beschikken slechts over vier en twee zetels.<sup>785</sup> Deze beperkte vertegenwoordiging is ingegeven door de vrees bij de endogene volkeren dat de regio, omwille van de lage bevolkingsdichtheid en de vruchtbare bodem, een aantrekkingspool vormt voor niet – endogene volkeren die massaal naar de regio zullen migreren en de endogene volkeren zullen domineren.<sup>786</sup> In die context moet ook de constitutionele tweedeling in endogene en niet-endogene volkeren worden gezien. De endogene volkeren zijn als het ware de eigenaars van de staat, de andere zijn gasten. Als verkiesbaarheidvoorwaarde voor het parlement werd dan ook geëist dat een

<sup>781</sup> Informatie ter beschikking gesteld door de *National Electoral Board*.

<sup>782</sup> J. YOUNG, "Along Ethiopia's western frontier: Gambella and Benishangul in transition", *The Journal of Modern African Studies* 1999, (321) 335.

<sup>783</sup> ASNAKE KEFALE, *Federalism, Some Trends of Ethnic Conflicts and Their Management in Ethiopia*, paper gepresenteerd op de 15<sup>th</sup> International Conference of Ethiopian Studies, 21-25 juli 2003, Hamburg.

<sup>784</sup> Interview met president Yaregal Aysheshim.

<sup>785</sup> Informatie ter beschikking gesteld aan de auteur door het regionale parlement.

<sup>786</sup> Interview met president Yaregal Aysheshim.

kandidaat – gekozene één van de endogene talen kende. Voor de meeste Amhara en Oromo is dit een onoverkomelijke hinderpaal. Uit de bevolkingstelling van 1994 bleek immers dat 92.5 % van de Amhara en 72.8 % van de Oromo in Benishangul – Gumuz naast hun moedertaal geen tweede taal beheersten. De zaak werd uiteindelijk voorgelegd aan het *House of the Federation* dat oordeelde dat de verplichting om één van de endogene talen te kennen in strijd was met de federale grondwet.

Nu we de samenstelling van het regionale parlement hebben bestudeerd, kan worden ingegaan op de parlementaire bevoegdheden.

De bevoegdheden van het regionale parlement worden opgesomd in artikel 49 van de grondwet. Enkel de belangrijkste bevoegdheden worden hier vermeld.

Het regionale parlement heeft vooreerst wetgevende bevoegdheid in alle aangelegenheden die aan de regionale overheid worden toegewezen. Dit vloeit voort uit de constitutionele bepaling dat het regionale parlement “*the highest authority of the Regional State*” is. Het regionale parlement beschikt ook over belangrijke controletaken tegenover de uitvoerende macht. Krachtens artikel 49 (3.17) beschikt het parlement immers over de volgende bevoegdheid:

“*Call for questioning the Chief Executive (d.i. de regionale president) and other officials of the Regional State and investigate the Executive’s conduct and of the discharge of its responsibilities*”. Verder heeft het regionale parlement enkele bijzondere bevoegdheden die geen wetgevende noch controlebevoegdheden zijn (hoewel deze vaak een impliciete controlebevoegdheid inhouden). Het gaat onder meer over de bevoegdheid bij een regionale noodtoestand<sup>787</sup>, over de bevoegdheid interregionale akkoorden te ratificeren<sup>788</sup>, over benoemingsbevoegdheden en over de bevoegdheid om de eigen interne werking te organiseren<sup>789</sup>. Het parlement kiest bijvoorbeeld de eigen *Speaker* en *Deputy Speaker* en richt vaste en ad hoc commissies op.

Uit het overzicht volgt dat er op het vlak van bevoegdheden geen speciale opmerkingen zijn te maken. De bevoegdheden van het Benishangul – Gumuz parlement stemmen overeen met deze van andere regionale parlementen in Ethiopië. De bijzondere kenmerken situeren zich dus op het vlak van de samenstelling. Het constitutionele onderscheid tussen endogene en niet-endogene groepen loopt parallel met een ongelijke vertegenwoordiging van beide groepen. De endogene groepen zijn verzekerd van een vertegenwoordiging, soms disproportioneel met hun bevolkingscijfer. Zo beschikken de enkele duizenden Mao en Komo elk over twee vertegenwoordigers in het regionale parlement. Daarentegen beschikken de meer dan honderdduizend Amhara over slechts vier vertegenwoordigers tegenover 35 voor de Gumuz, hoewel er in Benishangul – Gumuz bijna evenveel Amhara als Gumuz leven. De beperkte vertegenwoordiging van de niet-endogene volkeren uit zich

---

<sup>787</sup> Art. 49 (3.15) GW BG van 2002.

<sup>788</sup> Art. 49 (3.3) GW BG van 2002.

<sup>789</sup> Art. 49 (3.4) GW BG van 2002.

ook in de verkiezing van de leden voor het federale *House of the Federation*. Het parlement van Benishangul-Gumuz heeft alleen voor de endogene volkeren een vertegenwoordiger naar het *House* gestuurd.

#### **7.4.4.2. De regionale regering**

Artikel 57 (1) GW BG stipuleert dat “*The highest executive powers of the Benishangul Gumuz regional state are vested in the Chief Executive and the Executive Council.*”

De regionale *Executive Council* is samengesteld uit de *Chief Executive*, de *Deputy Chief Executive*, *Heads of Executive Offices* en *other members determined by law*.<sup>790</sup> De controletaak van het parlement tegenover de uitvoerende macht wordt uitgedrukt door de bepaling dat de *Chief Executive* en de *Executive Council* verantwoordelijk zijn tegenover het regionale parlement.<sup>791</sup>

De *Chief Executive*, de regionale president, wordt verkozen door en uit de leden van het regionale parlement, de *State Council*. De *Chief Executive* selecteert de andere leden van de *Executive Council*, waarvan de benoeming wordt goedgekeurd door het regionale parlement.<sup>792</sup>

De regionale regering heeft onder meer de volgende bevoegdheden:

- De regionale regering verzekert de uitvoering van wetten aangenomen door het regionale parlement.<sup>793</sup>
- Zij stelt de regionale begroting op en legt deze ter goedkeuring voor aan het regionale parlement.<sup>794</sup>
- Zij legt wetsontwerpen voor aan het regionale parlement.<sup>795</sup>
- Zij verzekert de vrede en veiligheid binnen de deelstaat.<sup>796</sup>

De *Executive Council* wordt voorgezeten door de *Chief Executive*.

De bevoegdheden van de regionale president worden opgesomd in artikel 61.

- De president leidt de *Executive Council*.<sup>797</sup>
- De president controleert de uitvoering van beslissingen van de *Executive Council*.<sup>798</sup>

---

<sup>790</sup> Art. 58 (1) GW BG van 2002.

<sup>791</sup> Art. 57 (2) GW BG van 2002.

<sup>792</sup> Art. 49 (3.5) GW BG van 2002.

<sup>793</sup> Art. 59 (1) GW BG van 2002.

<sup>794</sup> Art. 59 (4) GW BG van 2002.

<sup>795</sup> Art. 59 (5) GW BG van 2002.

<sup>796</sup> Art. 59 (6) GW BG van 2002.

<sup>797</sup> Art. 61 (3.a) GW BG van 2002.

<sup>798</sup> Art. 61 (3.c) GW BG van 2002.

- De president zorgt voor de ondertekening van wetten en verordeningen van wetgevende en uitvoerende organen. Net zoals op het federale niveau, beschikt de president niet over een vetorecht. Indien de wet niet is ondertekend binnen een termijn van 15 dagen, treedt ze in werking zonder de handtekening van de president.<sup>799</sup>
- De president leidt en controleert de regionale veiligheids- en politiediensten.<sup>800</sup>

Ook in Benishangul – Gumuz heeft de grondwetswijziging van 2002 een sterkere scheiding der machten meegebracht. Onder de grondwet van 1996 was de president tevens voorzitter van het parlement. Na de wijziging is dit niet langer het geval. Het regionale parlement wordt krachtens de grondwet van 2002 voorgezeten door een door het parlement verkozen *Speaker*.<sup>801</sup>

In tegenstelling tot wat het geval is voor het regionale parlement, voorziet de grondwet niet in een gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische groepen in de regionale regering. Uit de praktijk blijkt echter dat ook in de regionale regering gezorgd wordt voor een vertegenwoordiging van alle endogene etnische groepen. In maart 2005 telde het regionale kabinet 13 leden. Hiervan waren er 4 Berta, 4 Gumuz, 3 Shinasha en 2 Mao en Komo.<sup>802</sup> Uit de etnische samenstelling van de regering blijkt aldus tevens dat de ondervertegenwoordiging van de niet-endogene etnische groepen zich doorzet in de regionale regering. In de regionale administratie echter is er een totaal tegengestelde situatie. Door een tekort aan voldoende gekwalificeerd *endogeen* personeel, worden tal van overheidstaken uitgevoerd door Amhara en Oromo. Officiële gegevens tonen dat meer dan 70 % van de regionale ambtenaren afkomstig zijn uit niet-endogene groepen.<sup>803</sup> Van de 10 014 regionale ambtenaren zijn er maar liefst 3973 Amhara en 2862 Oromo tegenover 755 Berta en slechts 457 Gumuz. Een gelijkaardige situatie doet zich voor in Gambella.<sup>804</sup> De grote vertegenwoordiging van niet-endogene groepen in de regionale bureaucratie wordt in beide deelstaten gefaciliteerd door de keuze voor het verder gebruik van Amhaars als regionale werktal (art. 6(1) GW).

#### **7.4.4.3. De regionale rechterlijke structuur**

De regionale grondwet voorziet, in overeenstemming met de federale grondwet, dat de rechterlijke structuur van Benishangul – Gumuz uit drie niveaus bestaat:

Het regionale *Supreme Court*;  
regionale *High Courts*;

<sup>799</sup> Art. 61 (3.b) GW BG van 2002.

<sup>800</sup> Art. 61 (3.i) GW BG van 2002.

<sup>801</sup> Art. 53 GW BG van 2002.

<sup>802</sup> Interview met president Yaregal Aysheshim.

<sup>803</sup> Informatie ter beschikking gesteld van de auteur door de regionale overheid.

<sup>804</sup> DEREJE FEYISSA, *Ethnic Federalism in Ethiopia The Experience of the Gambella Regional State*, draft paper presented at the seminar on 'Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia', 14 - 16 april 2004, Addis Ababa

regionale *First Instance Courts*.

Concreet komt het erop neer dat er één *Supreme Court* is in Assosa, één *High Court* in elk van de drie Zones en één *First Instance Court* in elk van de twintig *Wereda*.<sup>805</sup>

De hierboven besproken bepalingen van de federale grondwet betreffende de bevoegdheden van de regionale rechtbanken werden overgenomen in de Benishangul – Gumuz grondwet. Dit impliceert dat de (twee hoogste niveaus van) de regionale rechtbanken niet alleen bevoegd zijn voor *state matters*, maar ook voor *federal matters*. Meer bepaald stelt de regionale grondwet dat het *State Supreme Court* naast “*the highest and final judicial power over state matters*” ook de “*jurisdiction of the Federal High Court*” over *federal matters* uitoefent.<sup>806</sup> Zo ook oefenen de regionale *High Courts* de bevoegdheden van de federale rechtbanken van eerste aanleg uit.<sup>807</sup> Bij de studie van de federale rechterlijke structuur werd erop gewezen dat het federale parlement de bevoegdheden van de regionale rechtbanken over *federal matters* als voorlopig beschouwt; de regionale rechtbanken oefenen de bevoegdheden van de federale rechtbanken uit zolang het parlement (HoPR) niet voorziet in de oprichting van die federale rechtbanken in de deelstaten. Dit laatste gebeurde met de goedkeuring van *Proclamation No. 322/2003* van 8 april 2003. Deze wet voorziet in de oprichting van federale *High Courts* in vijf van de negen deelstaten waaronder Benishangul – Gumuz. Zoals bij de bespreking van de federale rechterlijke structuur werd opgemerkt, impliceert dit vermoedelijk dat het regionale *Supreme Court* van Benishangul niet meer de bevoegdheden van de federale *High Courts* kan uitoefenen.

Inzake de benoemingen van regionale rechters, neemt de Benishangul – Gumuz grondwet eveneens de toepasselijke bepalingen van de federale grondwet over. Het is misschien nuttig om de benoemingswijze nog even te herhalen. De voorzitter en de vice-voorzitter van het regionale *Supreme Court* worden benoemd door het regionale parlement, op voordracht van de regionale president.<sup>808</sup> De andere regionale rechters worden eveneens benoemd door het regionale parlement, op voordracht van de regionale *Judicial Administration Council*.<sup>809</sup> Wanneer het gaat om de benoeming van rechters in de regionale *Supreme* en *High Courts*, is de *Judicial Administration Council* evenwel verplicht om het advies van de federale *Judicial Administration Council* in te winnen. Daarenboven, en dit staat uiteraard niet in de federale grondwet (de interne administratieve structuur van de deelstaten is een regionale bevoegdheid), heeft ook de *Council of Nationalities* van de *Administration of Nationalities* de bevoegdheid aan het regionale parlement zijn aanbevelingen over te maken aangaande de benoeming van rechters voor het *High Court* en de *Wereda Courts* in zijn respectieve administratieve entiteit.<sup>810</sup> Op deze

<sup>805</sup> Informatie verstrekt aan de auteur door het regionale *Supreme Court*.

<sup>806</sup> Art. 68 (2.a en b) GW BG van 2002.

<sup>807</sup> Art. 68 (3) GW BG van 2002.

<sup>808</sup> Art. 69 (1) GW BG van 2002.

<sup>809</sup> Art. 69 (2) GW BG van 2002.

<sup>810</sup> Art. 75 (3.g) GW BG van 2002.



bevoegdheid wordt teruggekomen bij de bespreking van de *Administration of Nationalities*.

Wat betreft grondwetsinterpretatie zijn er belangrijke verschillen tussen de grondwetten van 1996 en 2002. In de grondwet van 1996 werd de bevoegdheid tot grondwetsinterpretatie, zoals dat ook in andere regionale grondwetten het geval was, toegekend aan het regionale parlement. Met de grondwetsherziening van 2002 werd deze bevoegdheid ontnomen aan het regionale parlement en toegekend aan een nieuw op te richten orgaan: de *Constitutional Interpretation Commission*. Ook in de gewijzigde grondwetten van verschillende andere deelstaten vinden we dit orgaan terug. De *Constitutional Interpretation Commission* zou gebaseerd zijn op het voorbeeld van het federale *House of the Federation* en aldus tot doel hebben de diversiteit binnen de regio uit te drukken. In Benishangul – Gumuz slaat die diversiteit op de etnische diversiteit van de bevolking. Artikel 71 (1) GW van 2002 voorziet immers dat elke endogene nationaliteit recht heeft op vier vertegenwoordigers in de commissie. Hieruit volgt dat het totale aantal leden beperkt is tot 20. Deze samenstelling leidt opnieuw tot twee vaststellingen. Vooreerst is het opvallend dat elke endogene groep ongeacht het bevolkingscijfer recht heeft op vier vertegenwoordigers in de commissie. Eén van onze kritieken op het federale *House of the Federation* heeft betrekking op de samenstelling ervan. De tweede kamer in een federale staat heeft onder meer tot taak het beschermen van de belangen van de kleine gefedereerde entiteiten tegenover de grote. Het *House of the Federation* slaagt daar niet echt in daar het ledenaantal van elke etnische groep in het *House* tevens bepaald wordt door numerieke criteria. Deze kritiek gaat niet op voor de *Constitutional Interpretation Commission* in Benishangul. Elke endogene etnische groep heeft er een gelijk aantal vertegenwoordigers. Net zoals dit ook het geval was voor het parlement en de regering, is er ook inzake de samenstelling van de rechterlijke macht een grote aandacht voor de vertegenwoordiging van alle endogene etnische groepen. De niet-endogene groepen staan echter opnieuw in de kou. Voor hen is geen vertegenwoordiging voorzien in de grondwettelijke commissie.

Een ander aspect dat geïnspireerd is op het federale *House of the Federation* is de verkiezingswijze van de leden van de commissie. Artikel 71 (1) GW BG van 2002 bepaalt dat de leden van de commissie verkozen worden door de *Council of Nationalities*, de assemblee van de *Administration of Nationalities*.

De vertegenwoordigers van de naties, nationaliteiten en volkeren in het *House of the Federation* worden verkozen door de regionale parlementen. De premisse van de grondwetgever is dat de deelstaten het kader vormen waarbinnen de naties, nationaliteiten en volkeren de diverse aspecten van het recht op zelfbeschikking uitvoeren. Vandaar de omschrijving van het Ethiopische federalisme als etnisch federalisme. Het parlement van de deelstaten wordt dan ook beschouwd als vertegenwoordigende vergadering van die naties, nationaliteiten en volkeren. Het logische gevolg hiervan is dat de vertegenwoordigers van de etnische groepen in het *House of the Federation* verkozen worden vanuit die regionale parlementen. De grondwet van Benishangul gaat uit van dezelfde premisse. De *Administration of Nationalities* is het territoriale kader waarbinnen de diverse etnische groepen van Benishangul hun recht op zelfbeschikking uitoefenen. Het

administratieve niveau van de *Administration of Nationalities* is dus eveneens op etnische basis georganiseerd. De assemblee van dit administratieve niveau wordt dan ook beschouwd als vertegenwoordigende vergadering van de naties, nationaliteiten en volkeren en is derhalve bevoegd om de vertegenwoordigers van die etnische groepen in de commissie voor grondwetsinterpretatie aan te duiden.

Opgemerkt moet worden dat op het ogenblik van het veldonderzoek de commissie voor grondwetsinterpretatie nog niet was opgericht. De oprichting van het orgaan is immers afhankelijk van de creatie van het administratieve niveau van de *Administration of Nationalities*.<sup>811</sup> Zoals gezegd was dit administratieve niveau in maart 2005 nog niet gecreëerd zodat de regio nog steeds was ingedeeld volgens de Zonale structuur uit de grondwet van 1996. Dit voorbehoud moet dan ook gemaakt worden bij de bespreking van de *Administration of Nationalities* in de volgende sectie.

#### **7.4.5. De institutionele structuur van de *Administration of Nationalities***

De *Administration of Nationalities* is dus een nieuw administratief niveau dat in de plaats komt van de Zone. Het gaat om een verdere toepassing van de territoriale strategie gebaseerd op de overtuiging dat de naties, nationaliteiten en volkeren hun recht op zelfbeschikking het beste kunnen uitoefenen binnen een eigen territorium. De naties, nationaliteiten en volkeren binnen Benishangul hebben dus het recht om hun eigen territoriale entiteit op te richten. De vraag is nu of dit recht toekomt aan alle etnische groepen dan wel alleen aan de endogene groepen. Het antwoord hierop kan niet anders dan speculatief zijn, daar tot op heden geen enkele *Administration of Nationalities* is opgericht.<sup>812</sup> Gelet op de filosofie waarvan de grondwet – en de politieke praktijk in Benishangul – is doordrongen zou ik hier echter durven beweren dat enkel de endogene groepen recht hebben op de creatie van een dergelijke territoriale entiteit. Ter ondersteuning hiervan is er de aanwijzing die voortvloeit uit de samenstelling en kieswijze van de commissie voor grondwetsinterpretatie. De assemblee van de *Administration of Nationalities* kiest enkel vertegenwoordigers van de endogene groepen als lid van de commissie. Een andere aanwijzing kan worden afgeleid uit de administratieve structuur van Gambella. De regionale grondwet van Gambella van 2002 creëert voor de regio het administratieve niveau van de *Nationality Zone*. In Gambella is deze nieuwe structuur reeds van toepassing en we zien dat de regio thans is ingedeeld in drie *Nationality Zones*, één voor elk van de drie grootste endogene groepen: de Anuak, de Nuer en de Mejenger. De Amhara en Oromo, die in Gambella talrijker zijn dan de Mejenger, beschikken echter niet over een aparte Zone. *Mutatis mutandis* zouden we kunnen stellen dat ook in Benishangul – Gumuz enkel de endogene groepen recht hebben op de creatie van een eigen *Administration of Nationalities*. Deze stelling steunt verder op artikel 39 van de Benishangul grondwet die, naar analogie van de Amhara grondwet, de uitoefening van de verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking beperkt tot de endogene volkeren. In de Zuidelijke deelstaat die hierna zal bestudeerd worden zijn het trouwens eveneens

---

<sup>811</sup> Informatie verstrekt aan de auteur door het regionale *Supreme Court*.

<sup>812</sup> Interview met Yaregal Aysheshim.

enkel de endogene groepen die een eigen territoriale entiteit hebben gekregen. Hetzelfde geldt voor de Amhara deelstaat. Dit betekent uiteraard niet dat de niet-endogene groepen geen recht op vertegenwoordiging hebben in de *Administration of Nationalities*. De grondwet van Benishangul – Gumuz waarborgt dit niet, maar het voorbeeld van de Zuidelijke deelstaat leert dat de niet-endogene groepen wel vertegenwoordigd kunnen zijn in de op etnische basis georganiseerde subregionale territoriale entiteiten.

De *Administration of Nationalities* kent krachtens Artikel 74 (2) GW BG van 2002 de volgende drie instellingen:

- de reeds vermelde *Council of Nationalities*;
- de *Nationalities Administration Council*;
- de *Nationalities Administration Judicial Organ*. (Hiervoor verwijs ik naar de uiteenzetting over de regionale rechterlijke structuur *supra*).

#### **7.4.5.1. De Council of Nationalities**

Dit is de assemblee van de *Administration of Nationalities*. De verkiezingswijze van de leden ervan kan niet eenduidig worden afgeleid uit de grondwettelijke bepalingen. Betreffende die verkiezingswijze stipuleert artikel 75 (1) GW BG dat “*Each nationality council shall be established comprising members elected from among members of the Wereda Council under special condition including members of the Regional Council*”. Deze bepaling vraagt verdere grondwettelijke verduidelijking of interpretatie en het is dan ook niet opportuun om op dit punt een bepaalde stelling in te nemen. Wel duidelijk is dat de leden van de *Council* verkozen worden voor een periode van vijf jaar.<sup>813</sup>

De assemblee heeft onder meer de volgende bevoegdheden:

- De assemblee heeft het recht te bepalen welke taal als werktal zal gebruikt worden;<sup>814</sup>
- De assemblee heeft de bevoegdheid “*to protect the rights of Nationality to speak and write, to develop, preserve, express, promote and expand its language as well as to preserve its historical heritage*”.<sup>815</sup> Het is niet erg duidelijk wat deze bepaling beoogt. Het probleem draait rond de juiste interpretatie van de term *Nationality*. Slaat dit op de etnische groep voor wie de *Administration of Nationalities* is opgericht of heeft het betrekking op alle etnische groepen binnen de *administration*? Er moet immers opgemerkt worden dat binnen elke op te richten *Administration of Nationalities* etnische minderheidsgroepen zullen leven. Verschillende etnische groepen (zoals de Gumuz bv.) leven in Benishangul immers verspreid over het territorium. Ook daar waar bepaalde etnische groepen

---

<sup>813</sup> Art. 77 (1) GW BG van 2002.

<sup>814</sup> Art. 75 (3.a) GW BG van 2002.

<sup>815</sup> Art. 75 (3.b) GW BG van 2002.

geconcentreerd leven, is er helemaal geen etnische homogeniteit.<sup>816</sup> Daar de grondwet spreekt over *Nationality* in het enkelvoud is het waarschijnlijk dat de eerste interpretatie de correcte is. Echter, in dat geval lijkt de bepaling van artikel 75 (3.b) overbodig. De bevoegdheid van de assemblee om de taal van de dominante etnische groep aan te duiden als werktal brengt toch impliciet de bescherming van de culturele en taalrechten mee? De tweede interpretatie zou dus logischer zijn. In dat geval is het de taak van de assemblee van de *Administration of Nationalities* om niet alleen de taal van de dominante etnische groep, maar ook de taal van de minderheidsgroepen te beschermen.

- In tegenstelling tot de etnische entiteiten in de Zuidelijke deelstaat (zie de bespreking van de Zuidelijke deelstaat) heeft de *Administration of Nationalities* geen wetgevende bevoegdheid. De grondwet bepaalt enkel dat de assemblee richtlijnen uitvaardigt die uiteraard in overeenstemming moeten zijn met de regionale wetten.<sup>817</sup>
- De assemblee keurt een eigen begroting goed, gebaseerd op de begroting zoals goedgekeurd door het regionale parlement.<sup>818</sup>
- De assemblee kiest de eigen *Speaker* en *Deputy Speaker*<sup>819</sup> en kan zich organiseren in commissies.<sup>820</sup>
- De assemblee controleert ook de uitvoerende organen: “*Call for questioning the officials of the Nationality Administration including the Chief Administrator and evaluate their performance.*”<sup>821</sup>
- Zoals hierboven bij de bespreking van de regionale rechterlijke structuur werd aangestipt, formuleert de assemblee ook aanbevelingen aangaande de benoeming van rechters voor het *High Court* en de rechtbanken van eerste aanleg binnen het eigen territorium.<sup>822</sup>

#### **7.4.5.2. De Council of Administration of Nationalities**

Dit is het uitvoerende orgaan van de *Administration of Nationalities*.<sup>823</sup> De *Council of Administration of Nationalities* is samengesteld uit de *Chief Administrator*, *Deputy Chief Administrator* en *heads of executive departments*.<sup>824</sup>

Het uitvoerende orgaan is verantwoordelijk tegenover de *Chief Administrator* (hierover verder meer) en de *Council of Nationalities*. Daarenboven is de uitvoerende raad ook verantwoordelijk tegenover de regionale *Executive Council* en de *Chief Executive*.<sup>825</sup>

<sup>816</sup> De auteur heeft zelf de etnische diversiteit van de Mao Komo *Special Wereda* kunnen vaststellen; een territoriale entiteit die nochtans specifiek voor de Mao en Komo etnische groepen is opgericht.

<sup>817</sup> Art. 75 (3.c) GW BG van 2002.

<sup>818</sup> Art. 75 (3.d) GW BG van 2002.

<sup>819</sup> Art. 75 (3.e) GW BG van 2002.

<sup>820</sup> Art. 76 (3) GW BG van 2002.

<sup>821</sup> Art. 75 (3.h) GW BG van 2002.

<sup>822</sup> Art. 75 (3.g) GW BG van 2002.

<sup>823</sup> Art. 78 (1) GW BG van 2002.

<sup>824</sup> Art. 78 (3) GW BG van 2002.

<sup>825</sup> Art. 78 (2) GW BG van 2002.

De belangrijkste bevoegdheden van de uitvoerende raad worden hieronder opgesomd.

- De uitvoerende raad stelt de begroting op en legt deze ter goedkeuring voor aan de assemblee.<sup>826</sup>
- De uitvoerende raad heeft de bevoegdheid om economische en sociale plannen uit te werken.<sup>827</sup>
- De uitvoerende raad zorgt voor het handhaven van recht en orde binnen de *Administration of Nationalities*.<sup>828</sup>

De *Council of Administration* wordt voorgezeten door de *Chief Administrator*.<sup>829</sup> De *Chief Administrator* wordt verkozen door en uit de leden van de *Council of Nationalities*.<sup>830</sup> De *Chief Administrator* is dan ook verantwoordelijk tegenover de *Council of Nationalities* alsook tegenover de *Chief Executive*.<sup>831</sup>

#### 7.4.6. Benishangul – Gumuz en de accommodatie van etnische diversiteit

Algemeen kan opgemerkt worden dat de grondwet van 2002 meer aandacht heeft voor de etnische diversiteit van de regionale bevolking dan de grondwet van 1996. De grondwet van 2002 heeft ingrijpende wijzigingen aangebracht aan de regionale administratieve en institutionele structuur. Bijzonder belangrijk voor het voorliggend onderzoek is het verdwijnen van het administratieve niveau van de Zone en de introductie van de *Administration of Nationalities* als nieuwe territoriaal administratieve entiteit. De naties, nationaliteiten en volkeren van Benishangul – Gumuz hebben het recht op een eigen *Administration of Nationalities*. Binnen de *Administration of Nationalities* beschikken de naties, nationaliteiten en volkeren of etnische groepen over een bepaalde vorm van zelfbestuur en over de mogelijkheid om de eigen cultuur en taal te ontwikkelen. Twee bedenkingen kunnen hierbij worden gemaakt. Vooreerst zijn er bepaalde etnische groepen in Benishangul (zoals de Gumuz) die erg verspreid leven over het regionale territorium. Voor hen lijkt het dan ook onmogelijk om een eigen territoriale entiteit te krijgen.<sup>832</sup> Ten tweede, en dit volgt ten dele uit de eerste opmerking, zullen in de nieuwe etnisch georganiseerde administraties onvermijdelijk minderheden aanwezig zijn. Een goede illustratie hiervan is de speciaal voor de Mao en Komo opgerichte Mao Komo *Special Wereda* waar, zoals de auteur zelf heeft kunnen vaststellen, tal van andere etnische groepen leven. De territoriale strategie voor de accommodatie van etnische diversiteit lijkt dan ook niet geschikt voor Benishangul. Los van deze bezwaren is het niet duidelijk of het recht op een eigen territoriale entiteit geldt voor alle etnische groepen binnen de deelstaat, dan wel

---

<sup>826</sup> Art. 79 (1.c) GW BG van 2002.

<sup>827</sup> Art. 79 (1.d) GW BG van 2002.

<sup>828</sup> Art. 79 (1.e) GW BG van 2002.

<sup>829</sup> Art. 81 (1) GW BG van 2002.

<sup>830</sup> Art. 75 (3.e) io art. 80 (1) GW BG van 2002.

<sup>831</sup> Art. 81 (2) GW BG van 2002.

<sup>832</sup> Dit argument werd aangehaald door president Yaregal Aysheshim ter verklaring voor het uitblijven van de introductie van de nieuwe administratieve structuur.

enkel voor de Berta, Gumuz, Shinasha, Mao en Komo. Deze laatste groepen worden door de grondwet immers aangeduid als endogene groepen waardoor een hiërarchie van etnische groepen lijkt te worden gecreëerd. De indruk bestaat, zoals hierboven reeds opgemerkt, dat de niet-endogene groepen geen recht op een eigen *Administration of Nationalities* hebben. De tweedeling tussen endogene en niet-endogene groepen komt veel duidelijker tot uiting in de grondwettelijke bepalingen over de regionale instellingen. De kleine endogene groepen (de Mao en Komo) zijn verzekerd van een vertegenwoordiging in het regionale parlement. De andere endogene groepen hebben een vertegenwoordiging proportioneel met hun bevolkingscijfer. De niet-endogene groepen beschikken echter niet over een gewaarborgde vertegenwoordiging en uit de samenstelling van het regionale parlement blijkt hun ondervertegenwoordiging. De situatie is nog frappanter in het regionale kabinet waar alle endogene groepen vertegenwoordigd zijn, maar geen enkele van de andere groepen. Ook in het orgaan voor grondwetsinterpretatie zijn alle endogene groepen – gelijk – vertegenwoordigd en hebben de niet-endogene groepen geen vertegenwoordigers. Besluitend kunnen we komen tot de volgende evaluatie. De grondwet van 2002 heeft de positie van de endogene groepen versterkt door te voorzien in hun gewaarborgde vertegenwoordiging in het regionale parlement en het regionale orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie. De toekenning van een recht op een eigen territoriale entiteit in de vorm van de *Administration of Nationalities* lijkt echter niet toegepast op de situatie in Benishangul. Voorts beschikken de niet-endogene groepen duidelijk over minder rechten dan de endogene. Het gebruik van de term endogeen wijst reeds op een tweedeling en die indruk wordt bevestigd door de samenstelling van het regionale parlement en de regionale regering en door de grondwettelijke bepalingen over de samenstelling van het grondwettelijk orgaan. Om deze reden kan aangenomen worden dat de grondwet de oprichting van een *Administration of Nationalities* ook exclusief voorbehoudt aan de endogene volkeren.

Kaart SNNPR

## **7.5. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in de Zuidelijke deelstaat**

### **7.5.1. Etnische samenstelling van de bevolking**

De Zuidelijke deelstaat heeft een bevolking van meer dan 13 miljoen mensen en een oppervlakte van 113 539 km<sup>2</sup>. Zoals de naam van de regio al aangeeft, is een bijzonder kenmerk van de deelstaat zijn enorme etnische diversiteit. Volgens officiële bronnen zijn er binnen de deelstaat niet minder dan 56 verschillende etnische groepen of – om de officiële terminologie te hanteren – naties, nationaliteiten en volkeren.<sup>833</sup> Enkele van deze groepen hebben meer dan één miljoen leden (zoals de Sidama en de Gurage), maar de meeste groepen zijn erg klein en tellen vaak niet meer dan enkele tienduizenden leden. Niettegenstaande de aanwezigheid van enkele grotere groepen, maakt geen enkele etnische groep de numerieke meerderheid uit. Dit leidt tot de vaststelling dat er duidelijke parallellen zijn tussen de bevolkingssamenstelling van de Zuidelijke deelstaat en deze van de Ethiopische staat *in toto* die eveneens gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van enkele grotere en tientallen kleinere etnische groepen. Hier kan meteen worden opgemerkt dat dit parallellisme tussen het federale en het regionale niveau ook tot uiting komt in de regionale constitutionele mechanismen ter accommodatie van etnische diversiteit.

### **7.5.2. De territoriale organisatie van de Zuidelijke deelstaat**

Gebruikmakend van zijn constitutieve autonomie keurde de Zuidelijke deelstaat een eigen grondwet goed op 22 juni 1995. Deze grondwet werd diepgaand gewijzigd in 2001. Dit gebeurde met de “*Revised Constitution, 2001, of the Southern Nations, Nationalities and Peoples Regional State Proclamation No. 35/2001*” van 12 november 2001. Deze grondwetsherziening bracht een aantal belangrijke wijzigingen aan in de regionale constitutionele benadering van etnische diversiteit, hervormingen die in het vervolg van sectie 7.5 uitvoerig behandeld worden.

Artikel 45 (1) van de Zuidelijke grondwet creëert een vierledige territoriale structuur: het deelstatelijke of regionale niveau, het niveau van de *Zone/Special Wereda*, het *Wereda* niveau en het niveau van de *Kebele*. Zoals verder in de uiteenzetting zal blijken is het niveau van de *Zone* in de Zuidelijke deelstaat niet te vergelijken met de *Zone* uit Oromia. Daar waar het in Oromia gaat om een gedeconcentreerd orgaan van de regionale administratie is de *Zone* in de Zuidelijke deelstaat een op etnische basis georganiseerde territoriale entiteit. De *Special Wereda* heeft hier hetzelfde statuut als de *Zone*, maar wordt opgericht voor kleinere en territoriaal sterk geconcentreerde groepen. Het *Zonale/Special Wereda* niveau in de Zuidelijke deelstaat is dan ook eerder te vergelijken met de *Nationality Administration* uit Benishangul – Gumuz en Amhara.

---

<sup>833</sup> HAILEMARIAM DESSALEGN, *Experience of Conflict Handling and Prevention in SNNPR*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict handling and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.



Volgens de reeds geciteerde gegevens van het *Ministry of Federal Affairs* waren er in februari 2005 in de Zuidelijke deelstaat 13 Zones, 8 *Special Wereda*, 104 *Wereda* en 3772 *Kebele*.

#### Schematische voorstelling van de territoriale organisatie van de Zuidelijke deelstaat

<i>Zones/Special Wereda</i>	<i>Aantal Wereda</i>	<i>Aantal Kebele</i>
Gurage	12	428
Hadiya	7	285
Kembata Timbaro	4	138
Sidama	10	579
Gedeo	4	150
Debub Omo	6	192
Kaffa	10	293
Shaka	3	63
Bench Majji	9	229
Silte	6	225
Wolayita	7	290
Gamogoffa	13	458
Dawro	5	155
Yem Liyu ( <i>Special</i> ) Wereda	1	33
Derashe Special Wereda	1	28
Amaro Special Wereda	1	36
Burji Special Wereda	1	25
Konso Special Wereda	1	42
Alaba Special Wereda	1	68
Konta Special Wereda	1	34
Basketo Special Wereda	1	21

In de uiteenzetting wordt het onderzoek beperkt tot het regionale en Zonale/*Special Wereda* niveau. De analyse van de twee laagste administratieve niveaus, de *Wereda* en de *Kebele*, valt buiten het domein van dit onderzoek. Een zorgvuldige lezing van de Zuidelijke grondwet maakt immers duidelijk dat de constitutionele accommodatie van etnische diversiteit beperkt blijft tot de twee hoogste administratieve niveaus. Het voorgaande verhindert echter niet dat de districten en de *Kebele* in de praktijk wel een rol kunnen spelen bij de accommodatie van etnische diversiteit. In de Zuidelijke deelstaat zijn er bijvoorbeeld verschillende (gewone) *Wereda* bestemd voor bepaalde kleine etnische groepen. De grondwettelijke bepalingen aangaande de *Wereda* en *Kebele* zijn echter vergelijkbaar met de reeds vroeger besproken bepalingen van de Amhara en Oromia grondwetten. Hier kan dan ook volstaan worden met een verwijzing naar de desbetreffende bespreking.

### 7.5.3. De regionale institutionele structuur

Net zoals dat ook voor de andere deelstaten het geval is, kent de Zuidelijke deelstaat zowel wetgevende, uitvoerende als rechterlijke instellingen. De wetgevende macht komt toe aan de *State Council*, de uitvoerende aan de *Executive Council* en de rechterlijke aan de regionale rechtbanken.

#### **7.5.3.1. Het regionale parlement**

Artikel 46 (1) GW duidt het wetgevende orgaan, de *State Council*, aan als de hoogste autoriteit binnen de staat. Bij de grondwetsherziening van 2001 werd dit regionale parlement diepgaand hervormd. Aan de *State Council* werd immers een tweede kamer toegevoegd: de ***Council of Nationalities***. Het parlement van de Zuidelijke deelstaat bestaat vandaag dan ook, net zoals het federale parlement, uit twee kamers. De verdere bespreking zal aantonen dat dit niet het enige punt van overeenstemming is tussen het regionale en het federale parlement.

##### **7.5.3.1.1. De *State Council***

De leden van de eerste kamer, de *State Council*, zijn vertegenwoordigers “*of the people of the state as a whole*”<sup>834</sup> en zij worden verkozen via rechtstreekse verkiezingen voor een termijn van vijf jaar.<sup>835</sup>

Eveneens zoals het federale HoPR worden de leden van de eerste kamer verkozen volgens het meerderheidsstelsel. Ook hier wordt de absolute werking van het meerderheidsstelsel echter gecompenseerd door een gewaarborgde vertegenwoordiging van *Minority Nationalities and peoples*.<sup>836</sup> Dit laatste stond niet in de grondwet van 1995 en werd dus toegevoegd in het kader van de grondwetsherziening van 2001.

De bevoegdheden van de *State Council* worden opgesomd in artikel 51 van de grondwet. Zoals de andere regionale parlementen heeft de *State Council* een wetgevende bevoegdheid voor alle aangelegenheden die aan de regionale overheid worden toegewezen. Eveneens zoals de andere regionale parlementen keurt de *State Council* de regionale begroting goed en heeft hij een controlebevoegdheid tegenover de regionale uitvoerende macht.

Veel belangrijker voor deze uiteenzetting is echter de tweede kamer van het regionale parlement, de *Council of Nationalities*.

##### **7.5.3.1.2. De *Council of Nationalities***

De tweede kamer van het regionale parlement werd pas gecreëerd in het kader van de grondwetsherziening van 2001. Uit de analyse van de relevante grondwettelijke en

---

<sup>834</sup> Art. 50 (3) GW Zuiden.

<sup>835</sup> Art. 50 (1) GW Zuiden.

<sup>836</sup> Art. 50 (2) GW Zuiden.

wettelijke bepalingen blijkt dat de *Council of Nationalities* (CoN) zowel inzake samenstelling als inzake bevoegdheden sterk geïnspireerd is op het federale *House of the Federation* (HoF).

Artikel 58 (1) GW stelt dat de CoN is samengesteld uit vertegenwoordigers van de naties, nationaliteiten en volkeren. Dit impliceert dat elke natie, nationaliteit en elk volk in de Zuidelijke deelstaat een recht heeft op vertegenwoordiging in de tweede kamer. Artikel 58 (2) voegt daaraan toe dat elke etnische groep recht heeft op één bijkomende vertegenwoordiger per miljoen inwoners. Daar de meeste etnische groepen erg klein zijn, volgt uit deze laatste bepaling dat slechts enkele etnische groepen meer dan één vertegenwoordiger in de CoN hebben. De ledenlijst van de CoN toont dat zes etnische groepen meer dan één vertegenwoordiger hebben: het gaat om de Sidama (3), de Gurage (2), de Wolayita (2), de Gedeo (2), de Hadiya (2) en de Gamo (2).

### The Council of Nationalities Members of the Council of Nationalities<sup>837</sup>

	<b><u>Zone / Liyu (Special) Wereda</u></b>	<b>Ethnic Composition (No. of Representatives)</b>
1	Gurage	Kebna (1), Gurage (2), Mareqo (1)
2	Kembata Timbaro	Tembaro (1), Donga (1) Kembata (1)
3	Alaba Liyu Wereda	Alaba (1)
4	Kaffa	Kaffa (1), Nao (1), Chara (1)
5	Gedeo	Gedeo (2)
6	Sidama	Sidama (3)
7	Burji Liyu Wereda	Burji (1)
8	Hadiya	Hadiya (2)
9	Konso Liyu Wereda	Konso (1)
10	Dawro	Dawro (1)
11	Bench Majji	Bench (1), Shaka (1), Dizi (1), Surema (1), Zelmam (1), Miniyit (1)
12	Amaro Liyu Wereda	Amaro (1)
13	Konta Liyu Wereda	Konta (1)
14	Shaka	Shaka (1)
15	Silte	Silte (1)
16	Gamo Gofa	Gamo (2), Zeiss (1), Gedicho (1) Aida (1) Gofa (1)
17	Debub Omo	Ari (1), Male (1), Benna (1), Tsemay (1), Biraili (1), Hamar (1), Arbore (1), Karo (1), Dasenech (1), Gnangatom (1), Murill (1), Muguji (1), Dimm (1), Bodi (1), Mursi (1), Bacha (1)
18	Derashe Liyu Wereda	Derashe (1), Masholle (1), Kusumme (1),

<sup>837</sup> De lijst werd overgenomen uit C. VAN DER BEKEN, *The Ethiopian Federal State Structure and the Accommodation of Ethnic Diversity: A View from the Southern Nations, Nationalities and Peoples Region*, Ghent University – Faculty of Law, Non-Western Law Working Paper, 2003, 53 p.

		Msiye (1), Dobass (1)
19	Yem Liyu Wereda	Yem (1)
20	Basketo Liyu Wereda	Basketo (1)
21	Wolayita	Wolayita (2)

De *Council of Nationalities* kwam voor het eerst samen in februari 2003 en telde op het tijdstip van onderzoek (augustus 2003) 62 vertegenwoordigers van 55 etnische groepen. De CoN waarborgt aldus de vertegenwoordiging van alle etnische groepen in het regionale parlement, tenminste wanneer aan etnische groep de betekenis van endogene groep wordt gegeven. Immers, ondanks het feit dat in de Zuidelijke deelstaat honderdduizenden Amhara en Oromo leven, zijn zij niet vertegenwoordigd in de CoN. Dit sluit aan bij de al vroeger in dit hoofdstuk ontwikkelde theorie over de endogene en exogene groepen. Deze theorie impliceert dat de regionale grondwetten uitsluitend mechanismen ter bescherming van etnische diversiteit uitwerken voor de endogene groepen. Hieruit volgt dat de exogene groepen geen recht op vertegenwoordiging krijgen in de CoN. Dit wordt niet expliciet bepaald door de grondwet, maar het blijkt uit de ledenlijst van de CoN en het werd de auteur ook bevestigd door de *Deputy Speaker* van de CoN.<sup>838</sup> De gebrekkige vertegenwoordiging van exogene groepen in het regionale parlement blijkt ook uit het feit dat het regionale parlement geen enkele vertegenwoordiger kiest van deze groepen voor het federale HoF.

De leden van de CoN worden verkozen door en uit de leden van de *Zonale* en *Special Wereda* raden. Etnische groepen die geen vertegenwoordiging hebben in de *Zonale/Sp. Wereda* raad zullen in de CoN vertegenwoordigd worden door een gekozene uit een *Wereda* raad.<sup>839</sup>

De onrechtstreekse verkiezing van de leden van de CoN hangt samen met de territoriale benadering van etnische diversiteit, een opvallend kenmerk van de Ethiopische staatsstructuur. Het streven van de federale grondwetgever om etnische diversiteit te benaderen door de creatie van op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten werd overgenomen door de regionale grondwetgever. Artikel 45 (2) van de grondwet stipuleert meer bepaald dat de “*Nations, Nationalities or Peoples in the region shall have their own zonal or Special Wereda administration*”. Conform de theorie over endogene en exogene groepen kunnen we er van uitgaan dat met de “naties, nationaliteiten en volkeren in de deelstaat” enkel bedoeld wordt op de endogene groepen. Het uitsluiten van de exogene groepen verhindert echter niet dat een nog steeds erg groot aantal etnische groepen binnen de deelstaat recht heeft op een eigen territoriale entiteit. Zoals vermeld zijn er binnen de deelstaat immers maar liefst 56 naties, nationaliteiten en volkeren. De grondwet differentieert inderdaad niet tussen grote en kleine groepen. Dit betekent dat niet alleen de groepen met verschillende honderdduizenden of miljoenen leden, maar ook deze met enkele tienduizenden recht hebben op een eigen territoriale administratie. Tot op het ogenblik van onderzoek – voorjaar 2005 – waren in de Zuidelijke deelstaat echter slechts 13 *Zones* en 8 *Special Wereda* opgericht. Het resultaat hiervan is dat de grootste –

<sup>838</sup> Interview met de *Deputy Speaker* van de CoN, Awassa, 16 maart 2005.

<sup>839</sup> Art. 58 (3) GW Zuiden.

endogene - groepen in de Zuidelijke deelstaat (zoals de Gurage, Sidama, Hadiya, Wolayita, Gedeo) over hun eigen administratieve entiteit beschikken.

Anderzijds werden ook *Special Wereda* opgericht voor enkele kleine, maar territoriaal geconcentreerde groepen (zoals de Basketo, Burji en Konso *Special Wereda*). Alle andere groepen vormen een minderheid binnen één van deze entiteiten of werden samengebracht in multi-etnische Zones zoals de Bench Majji en Debub Omo Zones.

In de Zuidelijke deelstaat ontstaat aldus een territoriale organisatie die parallellen vertoont met de territoriale organisatie op het federale niveau. Enkele grote etnische groepen beschikken over een eigen territoriale entiteit en de andere groepen vormen een minderheid binnen die entiteiten of leven samen in multi-etnische entiteiten. Het is dan ook logisch dat de regionale grondwetgever ervoor kiest, in navolging van de praktijk dat de leden van het HoF verkozen worden door de regionale parlementen, om de leden van de CoN te laten verkiezen door en uit de Zonale en *Special Wereda* raden.<sup>840</sup>

De bevoegdheden van de CoN worden opgesomd in artikel 59 van de grondwet. Een verdere toelichting bij en verduidelijking van deze bevoegdheden is te vinden in regionale *Proclamation No. 60/2003*, “*The consolidations of house of council of Nationalities and definition of its powers and responsibilities Proclamation*” van 29 juni 2003.

De CoN heeft de volgende bevoegdheden:

- De CoN heeft de bevoegdheid om de regionale grondwet te interpreteren.<sup>841</sup> In de grondwet van 1995 kwam deze bevoegdheid nog toe aan de *State Council*. De toekenning van de bevoegdheid tot interpretatie van de grondwet aan de CoN ligt in het verlengde van de globale structuur van de grondwet. De grondwet kent alle macht binnen de deelstaat toe aan de volkeren van de Zuidelijke deelstaat.<sup>842</sup> Het mag dan ook niet verbazen dat de bevoegdheid tot interpretatie van de regionale grondwet wordt toegekend aan de instelling die samengesteld is uit vertegenwoordigers van die volkeren. Het precieze verloop van de procedure voor grondwetsinterpretatie wordt uiteengezet in *Proclamation No. 60/2003*.

- De CoN richt de *Council of Constitutional Inquiry* (CCI) op.<sup>843</sup> De samenstelling en bevoegdheden van de regionale CCI worden opgesomd in artikel 78 en 79 van de grondwet. Hieruit blijkt de regionale CCI integraal gemodelleerd werd naar de federale CCI. Concreet betekent dit de CCI elf leden telt. De voorzitter en vice-voorzitter van het regionale *Supreme Court* fungeren respectievelijk als voorzitter en vice-voorzitter van de CCI. Verder zijn er zes juridische experts die door de *State Council* worden benoemd op voordracht van de regionale president en drie leden van de CoN die worden aangeduid door de *Speaker*. Net zoals de federale instelling is de regionale CCI een louter adviserend orgaan van de CoN. Het is dit laatste orgaan waaraan de ultieme autoriteit tot interpretatie van de regionale grondwet toekomt.

---

<sup>840</sup> Officiële bronnen in Awassa deelden mee dat geen vertegenwoordigers van de CoN waren verkozen door de (gewone) *Wereda* raden.

<sup>841</sup> Art. 59 (1) GW Zuiden.

<sup>842</sup> Art. 8 (1) GW Zuiden.

<sup>843</sup> Art. 59 (2) GW Zuiden.

- De CoN neemt beslissingen inzake het recht van naties, nationaliteiten en volkeren op een Zonale, *Special Wereda* en *Wereda* administratie.<sup>844</sup> Hier wijkt de regionale grondwet opvallend af van de federale grondwet. Artikel 62 (3) van de federale grondwet stipuleert dat het HoF beslissingen neemt over aangelegenheden met betrekking tot het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren. Artikel 59 (3) van de Zuidelijke grondwet heeft het echter niet over het recht op zelfbeschikking, maar over het recht op de creatie van een eigen Zone, *Special Wereda* of *Wereda*. Hier komt de territoriale benadering van etnische diversiteit opnieuw sterk tot uiting. De grondwet gaat ervan uit dat het recht op zelfbeschikking van de naties, nationaliteiten en volkeren het best kan gerealiseerd worden door de toekenning van territoriale autonomie. In *Proclamation No. 60/2003* wordt echter opnieuw een ruimere invulling van het recht op zelfbeschikking gegeven, een invulling die identiek is aan de invulling door de federale grondwet. Bij het specificeren van de bevoegdheid uit artikel 59 (3) stelt artikel 21 (3) van de wet namelijk dat “*Any Nations, Nationalities or People who believes that its self-administration is infringed, promotion of its culture, language and history are not respected, in general its rights enshrined in the constitution are not respected or violated for any reason, may present its application to the House (d.i. de CoN) through the proper channel.*” De procedure komt dus neer op het volgende. Wanneer een etnische groep in de Zuidelijke deelstaat oordeelt dat zijn recht op zelfbeschikking (in de brede betekenis van de federale grondwet) is geschonden, kan de betreffende groep een klacht indienen bij de CoN. Een belangrijke bescherming voor de etnische groepen is echter dat tegen de beslissing van de CoN een beroep kan worden ingesteld bij het federale HoF. Bij de bespreking van het HoF werd immers opgemerkt dat een etnische groep, in het geval de CoN geen beslissing neemt binnen een termijn van twee jaar of in het geval dat de etnische groep niet tevreden is met de beslissing van de CoN, zijn zaak kan voorleggen aan het federale HoF. Onmiddellijk een klacht indienen bij het HoF is echter niet mogelijk. Eerst moeten de beschikbare regionale procedures (*in casu* een klacht bij de CoN) worden uitgeput.

- De CoN promoot de eenheid en de gelijkheid van de volkeren van de deelstaat.<sup>845</sup> Inderdaad, de CoN heeft niet alleen tot taak de uitoefening van het recht op zelfbeschikking van de Zuidelijke volkeren te verzekeren, maar ook om de eenheid tussen deze volkeren te promoten. De president van de Zuidelijke deelstaat, Hailemariam Desalegn, stelt het als volgt: “*The mission (van de CoN) is not only to resolve conflicts once they happen but also to advocate unity, advocating unity and peaceful coexistence. The peaceful coexistence of the southern peoples is important. When you become unified, you become strong. It is up to this institution to advocate unity and create awareness about the need to strengthen the unity of the southern peoples.*”<sup>846</sup>

---

<sup>844</sup> Art. 59 (3) GW Zuiden.

<sup>845</sup> Art. 59 (4) GW Zuiden.

<sup>846</sup> Interview van Walta Information Center met de president van de Zuidelijke deelstaat, Hailemariam Desalegn, Walta, 20 april 2002.

- De CoN is bevoegd voor het oplossen van geschillen tussen de verschillende administratieve niveaus.<sup>847</sup>

- De CoN zal maatregelen nemen ter bevordering van het onderzoek naar de geschiedenis, talen en culturen van de verschillende volkeren.<sup>848</sup>

- De CoN is bevoegd voor geschillen tussen naburige staten en geschillen over de afbakening van grenzen.<sup>849</sup>

- De CoN speelt een belangrijke rol in de procedure voor regionale grondwetsherziening.<sup>850</sup>

De procedure voor grondwetsherziening werd grondig gewijzigd bij de grondwetsherziening van 2001. De grondwet van 1995 stelde met betrekking tot de grondwetsherziening enkel dat

*“The provisions of this constitution shall be amended when the idea of amendment is supported by a three-fourth majority vote of the members of the state council.”* In 2001 werd een veel omstandiger procedure uitgewerkt die sterk geïnspireerd is op de procedure voor de herziening van de federale grondwet. De herziene procedure voorziet in een belangrijke rol voor de Zones en *Special Wereda*. Zij participeren zowel rechtstreeks (doorheen hun respectieve raden) als onrechtstreeks (doorheen de CoN) aan het herzieningsproces.

Artikel 124 van de grondwet voorziet dat de grondwet op drie manieren in herziening kan worden gesteld.

- 1) Een voorstel tot grondwetswijziging kan worden ondersteund door een 2/3 meerderheid in de *State Council*.
- 2) Een voorstel tot grondwetswijziging kan worden ondersteund door een 2/3 meerderheid in de CoN.
- 3) Een grondwetsherziening kan tenslotte ook worden ondersteund door 1/3 van de *Zonale/Special Wereda* raden op voorwaarde dat in elk van die raden een meerderheid zich achter de herziening heeft geschaard.

Voor de effectieve aanvaarding van de grondwetswijziging worden in artikel 125 van de grondwet twee procedures voorzien. De eerste procedure moet worden gevolgd in geval van wijziging van artikel 125 zelf. Dit artikel kan enkel worden gewijzigd wanneer cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan<sup>851</sup>:

---

<sup>847</sup> Art. 59 (5) GW Zuiden.

<sup>848</sup> Art. 59 (6) GW Zuiden.

<sup>849</sup> Art. 59 (8) GW Zuiden.

<sup>850</sup> Art. 59 (7) GW Zuiden.

<sup>851</sup> Art. 125 (1) GW Zuiden.

- a) Alle Zonale en *Special Wereda* raden bekrachtigen de wijziging met gewone meerderheid en
- b) Zowel de *State Council* als de CoN keuren de voorgestelde wijziging goed, elk met een 2/3 meerderheid.

De tweede procedure moet worden gevolgd voor de wijziging van alle andere bepalingen van de grondwet. De andere bepalingen van de grondwet kunnen worden gewijzigd wanneer cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan<sup>852</sup>:

- a) De *State Council* en de CoN bekrachtigen de wijziging in verenigde kamers met een 2/3 meerderheid.
- b) 2/3 van de Zonale en *Special Wereda* raden bekrachtigen de wijziging met een gewone meerderheid.

Artikel 125 (2) van de Zuidelijke grondwet voegt daar wel aan toe dat de bepalingen van hoofdstuk 2 (“*the fundamental principles of the constitution*”) en hoofdstuk 3 (“*fundamental rights and freedoms*”) enkel kunnen gewijzigd worden nadat de overeenstemmende bepalingen uit de hoofdstukken 2 en 3 van de federale grondwet werden gewijzigd. Daar de regionale grondwetten niet mogen afwijken van de federale grondwet is deze bepaling ingegeven door de ambitie een inbreuk op de federale grondwet te vermijden.

Hiermee kan de uiteenzetting over het regionale parlement van de Zuidelijke deelstaat worden afgesloten. Het is nuttig op dit punt even terug te komen op de voor het voorliggend onderzoek meest relevante aspecten.

Uit de bovenstaande bespreking komt naar voor dat de etnische diversiteit van de Zuidelijke bevolking duidelijk weerspiegeld is in de constitutionele bepalingen aangaande het regionale parlement. Het is duidelijk dat de grondwetsherziening van 2001 werd gebruikt om het regionale parlement diepgaand te hervormen. Bij de hervorming liet de grondwetgever zich sterk inspireren door het voorbeeld van het federale parlement. Vooreerst werd, met het oog op een vertegenwoordiging van alle etnische groepen, een gewaarborgde vertegenwoordiging voor etnische minderheden voorzien in de eerste kamer van het parlement, de *State Council*. De belangrijkste hervorming is echter de creatie van een tweede kamer die zowel inzake samenstelling als inzake bevoegdheden gemodelleerd werd naar de tweede kamer van het federale parlement, het HoF. De oprichting van een tweede kamer vloeide voort uit de ambitie van de regionale grondwetgever om in de Zuidelijke deelstaat geschikte institutionele mechanismen uit te werken ter preventie en regulering van etnische conflicten. Gelet op de parallellen tussen de bevolkings-samenstelling van de Ethiopische staat enerzijds en deze van de Zuidelijke deelstaat anderzijds, mag het niet verbazen dat de regionale grondwetgever zich bij het uitwerken van deze mechanismen liet leiden door het federale voorbeeld. Hailemariam Desalegn verwoordt het als volgt: “*There was need for an institution which can resolve conflicts*”

---

<sup>852</sup> Art. 125 (3) GW Zuiden.



*democratically and amicably, thereby contributing to the consolidation of the democratic unity among the diverse peoples of the south. So, from the exercises of the federal House of the Federation we came to learn the need to establish a similar institution in our region. The House of Nationalities or the Council of Nationalities is the result of that realization.*”<sup>853</sup>

Met deze nieuwe samenstelling is het parlement van de Zuidelijke deelstaat een waarlijk representatieve vergadering geworden. Door het waarborgen van een vertegenwoordiging aan etnische minderheden zijn alle etnische groepen, hoe klein ook, verzekerd van een vertegenwoordiging in de eerste kamer van het regionale parlement. Wel is het zo dat, afgezien van deze gewaarborgde vertegenwoordiging, het aantal vertegenwoordigers in de eerste kamer proportioneel is aan het bevolkingscijfer van elke etnische groep. Dit leidt tot een grotere vertegenwoordiging van de grote etnische groepen tegenover de kleine. Dit is echter niet zo uitgesproken als op het federale niveau waar enkele groepen samen de eerste kamer domineren. Daarenboven wordt de grotere vertegenwoordiging van de grote groepen gecompenseerd door de samenstelling van de CoN. Een numeriek volstrekt gelijke vertegenwoordiging van etnische groepen biedt de CoN niet, maar door de specifieke samenstelling van het orgaan (één vertegenwoordiger per groep + één bijkomende vertegenwoordiger per miljoen inwoners) beschikken ook de grootste etnische groepen er over niet meer dan twee tot maximum drie vertegenwoordigers. De gelijkheid tussen de etnische groepen in de CoN is dan ook veel groter dan in het federale HoF.

Wanneer we stellen dat alle etnische groepen behoorlijk vertegenwoordigd zijn in het regionale parlement, bedoelen we met etnische groepen opnieuw enkel de endogene groepen. De samenstelling van het parlement bevestigt immers onze these over de exogene en de endogene groepen. Hoewel het onderscheid tussen endogene en exogene groepen niet *expressis verbis* in de grondwet is opgenomen, blijkt dit wel uit de samenstelling van de CoN. Niettegenstaande in de Zuidelijke deelstaat het aantal Amhara en Oromo veel groter is dan het bevolkingscijfer van vele andere etnische groepen, beschikken zij over geen enkele vertegenwoordiger in de CoN. Dat dit niet toevallig is werd de auteur bevestigd door de *Deputy Speaker* van de CoN. Volgens hem worden de exogene volkeren niet beschouwd als volkeren van de regio, maar als mensen die binnen de regio leven en hebben zij derhalve geen recht op specifieke collectieve rechten zoals een recht op vertegenwoordiging in de tweede kamer van het regionale parlement.

#### **7.5.3.2. De regionale regering**

Artikel 64 (1) GW stipuleert dat “*The highest executive power of the state is vested in the Chief Executive and the Executive Council*”.

De samenstelling en bevoegdheden van deze organen zijn grotendeels identiek aan deze uit de andere deelstaten.

---

<sup>853</sup> Interview met Walta Information Center.

De *Executive Council* is samengesteld uit de *Chief Executive*, de *Deputy Chief Executive* en *members of Heads of Bureaus* (de regionale ministers). De controletaak van het parlement tegenover de uitvoerende macht wordt uitgedrukt door de bepaling dat de *Executive Council* verantwoordelijk is tegenover het regionale parlement.<sup>854</sup>

De *Chief Executive*, de regionale president, wordt verkozen door en uit de leden van de *State Council*.<sup>855</sup> De *Chief Executive* stelt een lijst op met kandidaten voor lidmaatschap van de *Executive Council* en legt deze lijst ter goedkeuring voor aan de *State Council*.<sup>856</sup>

De belangrijkste bevoegdheden van de *Executive Council* zijn:

- De regionale regering verzekert de uitvoering van wetten aangenomen door het regionale parlement.<sup>857</sup>
- Zij stelt de regionale begroting op en legt deze ter goedkeuring voor aan de *State Council*.<sup>858</sup>
- Zij legt wetsontwerpen voor aan de *State Council*.<sup>859</sup>
- Zij zorgt voor het handhaven van recht en orde binnen de deelstaat.<sup>860</sup>

De *Executive Council* wordt voorgezeten door de *Chief Executive*.<sup>861</sup>

De bevoegdheden van de regionale president worden opgesomd in artikel 68.

- De president leidt de *Executive Council*.<sup>862</sup>
- De president ondertekent de door de *State Council*, Zonale en *Special Wereda* raden gestemde wetten. De president beschikt ter zake niet over een vetorecht. Indien de president de wet niet ondertekent binnen een termijn van 15 dagen, zal de wet zonder de handtekening van de president in werking treden.<sup>863</sup> Opvallend is dat de grondwet het hier niet alleen heeft over wetten gestemd door de regionale raad, maar dat blijkbaar ook wetgevende bevoegdheid wordt toegekend aan de raden van de Zones en *Special Wereda*. Hierop wordt verder ingegaan bij de bespreking van deze administratieve niveaus.
- De president oefent een algemeen toezicht uit op de uitvoering van beslissingen van de *Executive Council*.<sup>864</sup>
- De president leidt en controleert de regionale veiligheids- en politiediensten.<sup>865</sup>

---

<sup>854</sup> Art. 65 (4) GW Zuiden.

<sup>855</sup> Art. 67 (1) io. art.51 (3.d) GW Zuiden.

<sup>856</sup> Art. 68 (2.f) GW Zuiden.

<sup>857</sup> Art. 66 (1) GW Zuiden.

<sup>858</sup> Art. 66 (3) GW Zuiden.

<sup>859</sup> Art. 66 (4) GW Zuiden.

<sup>860</sup> Art. 66 (5) GW Zuiden.

<sup>861</sup> Art. 68 (1) GW Zuiden.

<sup>862</sup> Art. 68 (2.a) GW Zuiden.

<sup>863</sup> Art. 68 (2.b) GW Zuiden.

<sup>864</sup> Art. 68 (2.c) GW Zuiden.

<sup>865</sup> Art. 68 (2.h) GW Zuiden.

Ter afsluiting van de bespreking van de regionale uitvoerende macht moet opnieuw opgemerkt worden dat de grondwetsherziening van 2001 een versterking van het principe van de scheiding der machten heeft aangebracht. Onder de grondwet van 1995 was de regionale president ook de voorzitter van het regionale parlement. Deze bevoegdheid werd niet weerhouden bij de grondwetsherziening van 2001. Beide kamers van het parlement worden niet langer voorgezeten door de regionale president, maar door aparte *Speakers*.

Opnieuw moeten we opmerken dat de grondwet niet voorziet in een gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische groepen in de regionale regering. Een vertegenwoordiging van alle etnische groepen in de regionale regering is uiteraard niet mogelijk. Wel mag aangenomen worden dat, gelet op de grote aandacht voor vertegenwoordiging in het regionale parlement, ook bij de samenstelling van de regionale regering naar een zo ruim mogelijke etnische representatie zal worden gestreefd.

### **7.5.3.3. De regionale rechterlijke structuur**

Zoals reeds herhaaldelijk uiteengezet, voorziet de federale grondwet voor de deelstaten een driedelige rechterlijke structuur:

Het regionale *Supreme Court*;  
regionale *High Courts*;  
regionale *First Instance Courts*.

Daar de regionale grondwetten niet mogen ingaan tegen bepalingen van de federale grondwet wordt deze structuur eveneens overgenomen in de grondwet van de Zuidelijke deelstaat.<sup>866</sup> Concreet betekent dit dat er in de Zuidelijke deelstaat één *Supreme Court* is en – in principe<sup>867</sup> – één *High Court* in elke Zone en *Special Wereda* en één rechtbank van eerste aanleg in elke *Wereda*.

De bevoegdheid van de regionale rechtbanken werd eveneens uitgewerkt in de federale grondwet en de betreffende bepalingen worden herhaald in de regionale grondwet.<sup>868</sup> Deze bevoegdheden werden reeds herhaaldelijk in de tekst besproken en behoeven hier geen herhaling.

Wat betreft de benoeming van rechters was er echter een discrepantie tussen de federale grondwet en de Zuidelijke grondwet van 1995. Artikel 76 (2) van de 1995 grondwet week opmerkelijk af van wat over de benoeming van rechters wordt gezegd in de federale grondwet. De federale grondwet voorziet dat regionale rechters benoemd worden door de *State Council*. Artikel 76 (2) van de Zuidelijke grondwet van 1995 voorzag echter dat de

---

<sup>866</sup> Art. 75 (1) GW Zuiden.

<sup>867</sup> De Gurage, Gamogoffa en Bench Majji Zones hebben twee *High Courts*; Gimbo *Wereda* in de Kaffa Zone heeft twee rechtbanken van eerste aanleg. Deze informatie werd aan de auteur verstrekt door Ayele Mamo, Vice President of SNNPR *Supreme Court*, interview in Awassa, 19 augustus 2003.

<sup>868</sup> Art. 75 GW Zuiden.

Zonale rechters (de rechters van de *High Court* en *Wereda Courts* in een bepaalde Zone) benoemd werden door de Zonale raad. Hieruit volgde dat de Zonale raad de bevoegdheid had om zijn eigen rechters te benoemen, een bevoegdheid die de federale grondwet voorziet voor de *State Council*.

De constitutionele discrepantie werd opgemerkt en de grondwetsherziening van 2001 bracht de bepalingen van de Zuidelijke grondwet in overeenstemming met de federale grondwet. Artikel 76 (2) van de Zuidelijke grondwet voorziet thans dat “*The State Supreme Court, High Court and Wereda Court judges shall, upon recommendation by the State Judicial Administration Council, be appointed by the State Council*”.

Deze bepaling lijkt aan te geven dat de Zonale administratie niet langer enige bevoegdheid heeft bij de benoeming van rechters. De rol van de Zonale/*Special Wereda* administratie lijkt te zijn gereduceerd tot een louter adviserende taak. Artikel 76 (3) van de Zuidelijke grondwet voorziet dat “*The State Judicial Administration Council, before submitting nominees of the States’ High and Wereda Court judges to the State Council, has the responsibility to solicit and obtain the views of the Zonal or Special Wereda Administrative Council on the nominees and forward those views along with its recommendations.*”

Artikel 81(3.g) van de grondwet voorziet echter nog steeds in een beperkte benoemingsbevoegdheid voor de Zone/*Special Wereda*. Dit artikel bepaalt dat de Zonale en *Special Wereda* raden de bevoegdheid hebben om de voorzitters en vice-voorzitters van de *High Court* en *Wereda Courts* te benoemen. Men zou kunnen argumenteren dat hier opnieuw een discrepantie tussen de Zuidelijke en de federale grondwet wordt gecreëerd, daar de laatste geen rol voorziet voor de Zonale/*Special Wereda* raden bij de benoeming van *High Court* en *Wereda Court* rechters. Echter, dit argument lijkt te worden gecounterd door het feit dat de voorzitters en vice-voorzitters van de *High* en *Wereda Courts* moeten geselecteerd worden uit de rechters van de respectieve *High* en *Wereda Courts*, rechters die allemaal benoemd worden door de *State Council*.<sup>869</sup>

Met betrekking tot de procedure voor grondwetsinterpretatie kan opgemerkt worden dat in de grondwet van 1995 werd gekozen voor een mechanisme dat aanvankelijk ook in de andere regionale grondwetten was opgenomen. Zoals gezegd, hield dit mechanisme in dat de ultieme bevoegdheid tot interpretatie van de grondwet werd toegekend aan het regionale parlement.

Vandaag, na de grondwetsherziening van 2001, wordt de procedure tot interpretatie van de grondwet uitgewerkt in de artikelen 78 en 79 GW alsook in de hierboven vermelde regionale *Proclamation No. 60/2003* van 29 juni 2003. Ook vandaag wordt de bevoegdheid tot grondwetsinterpretatie niet toegekend aan een rechterlijk orgaan. De grondwetsherziening van 2001 heeft, naar aanleiding van de oprichting van de CoN, de procedure voor grondwetsinterpretatie aangepast en volledig gemodelleerd naar het federale voorbeeld. Dit impliceert dat de bevoegdheid tot interpretatie van de regionale grondwet toekomt aan de CoN.

---

<sup>869</sup> Dit argument werd ontwikkeld door de vice-voorzitter van het Zuidelijke *Supreme Court*, Ayele Mamo, in een discussie met de auteur.

Ook in de bepalingen over de rechterlijke macht komt de aandacht van de Zuidelijke grondwetgever voor de etnische diversiteit van de bevolking tot uiting. Vooreerst kunnen de op etnische basis georganiseerde *Zones/Special Wereda* een zekere invloed uitoefenen bij de benoeming van rechters in hun territorium. Weliswaar hebben zij niet langer de bevoegdheid om deze rechters te benoemen, maar zij blijven wel een adviserende rol behouden. Belangrijk is tevens dat de naties, nationaliteiten en volkeren een vertegenwoordiging hebben in het orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie. Weliswaar zijn enkel de endogene groepen vertegenwoordigd. Hiermee lijkt het orgaan voor grondwetsinterpretatie in de Zuidelijke deelstaat op de *Constitutional Interpretation Commission* in Amhara, Oromia en Benishangul – Gumuz waarin eveneens uitsluitend de endogene groepen genieten van een gewaarborgde vertegenwoordiging.

#### **7.5.4. De institutionele structuur van de Zone/*Special Wereda***

De Zone/*Special Wereda* is het administratieve niveau net onder de regio. Zoals blijkt uit het schema in sectie 7.5.2. is het territorium van de Zuidelijke deelstaat thans ingedeeld in 13 Zones en 8 *Special Wereda*. Deze territoriale entiteiten zijn het resultaat van de implementatie van het recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium van bepaalde naties, nationaliteiten en volkeren in de Zuidelijke deelstaat. Het verschil tussen het aantal etnische groepen in de Zuidelijke deelstaat (56) enerzijds en het aantal Zones/*Special Wereda* anderzijds toont echter meteen dat niet alle groepen over een eigen Zone/*Special Wereda* beschikken. Sommige groepen vormen een minderheid binnen een door een bepaalde groep gedomineerde Zone terwijl andere werden samengebracht in multi-etnische Zones.

De Zone/*Special Wereda* kent krachtens artikel 80 (2) van de grondwet van de Zuidelijke deelstaat de volgende drie instellingen:

- De Zonale/*Special Wereda* raad;
- De Zonale/*Special Wereda Administrative Council* (het uitvoerend orgaan);
- De rechterlijke macht (hiervoor kan verwezen worden naar sectie 7.5.3.3. waarin de regionale rechterlijke structuur wordt uiteengezet).

##### **7.5.4.1. De Zonale/*Special Wereda* raad**

Dit is de assemblee van de Zone/*Special Wereda*. De raad bestaat uit rechtstreeks verkozen leden alsook uit diegenen die vanuit de Zone/*Special Wereda* werden verkozen voor de *State Council*.<sup>870</sup>

---

<sup>870</sup> Art. 81 (1) GW Zuiden.

Ter toelichting bij deze specifieke samenstelling van de Zonale/*Special Wereda* raad, kan het voorbeeld van de Sidama *Zonal Council* worden gegeven. De Sidama Zone heeft 57 vertegenwoordigers in de *State Council*. De 114 vertegenwoordigers van de Sidama Zonale raad bestaan uit die 57 vertegenwoordigers

De bevoegdheden van de *Zonale/Special Wereda* raad worden opgesomd in artikel 81 (3) GW.

- Een belangrijke bevoegdheid van de *Zonale/Special Wereda* raad is de bevoegdheid om de eigen werktal te bepalen.<sup>871</sup> Dit opent de mogelijkheid voor de *Zonale/Special Wereda* raden om binnen hun respectieve territorium niet langer het Amhaars als werktal te hanteren. De grondwet stipuleert wel dat het Amhaars zal (blijven) gebruikt worden als werktal van de regionale overheid.<sup>872</sup> Opnieuw kan gewezen worden op de parallel met de federale grondwet. Artikel 5 (2) van de federale grondwet bepaalt dat het Amhaars de werktal van de federale overheid blijft. Artikel 5 (3) voegt daar echter aan toe dat de deelstaten van de Ethiopische federatie het recht hebben om de eigen werktal te kiezen. Zoals al opgemerkt bij de bespreking van het federale niveau, hebben sommige regio's ook effectief gebruik gemaakt van dit recht. In Tigray en Oromia bijvoorbeeld is de taal van de dominante groep aangenomen als regionale werktal. Andere deelstaten hebben geopteerd voor een verder gebruik van het Amhaars (bv. Benishangul-Gumuz). Ook de Zones in de Zuidelijke deelstaat hebben gebruik gemaakt van de hun door de regionale grondwet toegekende bevoegdheid. In augustus 2003 hadden vijf Zones een lokale taal als werktal van de Zone geïntroduceerd.<sup>873</sup>

- Een andere bevoegdheid van de *Zonale/Special Wereda* raad is de bevoegdheid “to protect the right of the Nationalities to speak, write and develop their languages, and preserve their history”.<sup>874</sup> Men zou kunnen opwerpen dat deze bevoegdheid een inherent onderdeel is van de bevoegdheid de eigen werktal te kiezen. Resulteert de beslissing van de *Zonale/Special Wereda* raad om een lokale taal als werktal te hanteren niet automatisch in een bescherming van de lokale taal? Waarom vond de regionale grondwetgever het dan nodig om dit als een afzonderlijke bevoegdheid op te nemen? Een nauwkeurige blik op de realiteit in de Zuidelijke deelstaat toont echter dat de grondwettelijke incorporatie van deze bevoegdheid allesbehalve overbodig is. Herinner dat de Zuidelijke deelstaat bestaat uit multi-etnische alsook uit etnisch meer homogene *Zones/Special Wereda*. Wat betreft de eerste categorie, de multi-etnische, is het duidelijk dat de talen van de verschillende groepen die leven in het territorium niet beschermd worden door de bevoegdheid van de Zonale raad om één taal als werktal van de Zone te hanteren. Ook voor de tweede categorie – de door een bepaalde etnische groep gedomineerde – is deze bevoegdheid evenmin overbodig. Binnen deze entiteiten kunnen namelijk eveneens minderheden aanwezig zijn. De beslissing van de *Zonale/Special Wereda* overheid om het Amhaars door de taal van de dominante groep te vervangen zal

---

alsook uit 57 rechtstreeks verkozen vertegenwoordigers (informatie verstrekt door Dr Kebede Kanchula, Deputy Chief Administrator Sidama Zone, Awassa, 20 augustus 2003).

<sup>871</sup> Art. 81 (3.a) GW Zuiden.

<sup>872</sup> Art. 5 (2) GW Zuiden.

<sup>873</sup> Het gaat om de Sidama, Wolayita, Hadiya, Kembata en Gedeo Zones; interview met Fikru Gnakal, Speaker van het Zuidelijke parlement, Awassa 18 augustus 2003.

<sup>874</sup> Art. 81 (3.b) GW Zuiden.

evident niet automatisch leiden tot een bescherming van de minderheidsgroep(en). Hiervoor is een bijkomende waarborg nodig en die lijkt te worden geboden door artikel 81 (3.b) GW.

- Bij de bespreking van de bevoegdheden van de regionale *Chief Executive* werd al vermeld dat de *Chief Executive* de door de Zonale en *Special Wereda* raad gestemde wetten ondertekent. Dat aan de Zone en *Special Wereda* een bepaalde wetgevende bevoegdheid toekomt wordt bevestigd door artikel 81 (3.c): “*Without prejudice to the powers vested in the State Council in this constitution it (d.i. de Zonale raad) shall issue laws on matters uncovered and that are consistent with the State and Federal Laws.*” Voorlopig zal deze bepaling waarschijnlijk theoretisch blijven. Het is onduidelijk welke residuaire wetgevende bevoegdheden toekomen aan de Zonale/*Special Wereda* raden.<sup>875</sup>

- De Zonale/*Special Wereda* raad keurt de eigen begroting goed op basis van de financiële middelen die door de *State Council* worden toegekend.<sup>876</sup>

- De Zonale/*Special Wereda* raad heeft tenslotte ook een controlebevoegdheid tegenover de Zonale/*Special Wereda* uitvoerende macht. De Zonale/*Special Wereda* raad zal “*Call and investigate the Chief Administrator and other Zonal or Special Wereda officials conduct and discharge of its responsibilities.*”<sup>877</sup>

#### **7.5.4.2. De uitvoerende macht**

De Zonale/*Special Wereda Administrative Council* is het uitvoerende orgaan.<sup>878</sup> De *Administrative Council* is samengesteld uit de *Chief Administrator*, de *Deputy Chief Administrator* en *heads of the executive organs*.<sup>879</sup>

De *Chief Administrator*, die verkozen wordt door en uit de leden van de Zonale/*Special Wereda* raad is voorzitter van de *Administrative Council* en bestuurder van de Zone/*Special Wereda*.<sup>880</sup> Verder selecteert de *Chief Administrator* de andere leden van de *Administrative Council*, waarvan de benoeming wordt goedgekeurd door de Zonale/*Special Wereda* raad.<sup>881</sup> De *Chief Administrator* is verantwoordelijk tegenover de Zonale/*Special Wereda* raad en tegenover de regionale *Chief Executive*.<sup>882</sup>

De *Administrative Council* is verantwoordelijk tegenover de *Chief Administrator*, tegenover de regionale *Executive Council* alsook tegenover de Zonale/*Special Wereda* raad.<sup>883</sup>

<sup>875</sup> Interview met Dr. Kebede Kanchula, Awassa, 20 augustus 2003.

<sup>876</sup> Art. 81 (3.d) GW Zuiden.

<sup>877</sup> Art. 81 (3.h) GW Zuiden.

<sup>878</sup> Art. 84 (1) GW Zuiden.

<sup>879</sup> Art. 84 (2) GW Zuiden.

<sup>880</sup> Art. 87 (1) GW Zuiden.

<sup>881</sup> Art. 87 (2.c) io. art. 81 (3.f) GW Zuiden.

<sup>882</sup> Art. 87 (2) GW Zuiden.

<sup>883</sup> Art. 84 (1) GW Zuiden.

### 7.5.5. De Zuidelijke deelstaat en de accommodatie van etnische diversiteit

Zoals de bovenstaande constitutionele analyse aantoont houdt de grondwet van de Zuidelijke deelstaat terdege rekening met de etnische diversiteit van de bevolking. De aandacht voor de etnische diversiteit kwam reeds tot uitdrukking in de grondwet van 1995, maar het is vooral de grondwetsherziening van 2001 die institutionele mechanismen heeft ontwikkeld voor de incorporatie en accommodatie van de enorme diversiteit die de Zuidelijke bevolking kenmerkt.

Hierbij heeft de Zuidelijke grondwetgever zich sterk laten inspireren door het federale voorbeeld. De grondwetsherziening van 2001 heeft voor de Zuidelijke deelstaat een staatsstructuur uitgewerkt die vele gelijkenissen vertoont met de door de federale grondwet uitgewerkte federale staatsstructuur op etnische basis. Vooreerst hebben alle naties, nationaliteiten en volkeren van de Zuidelijke deelstaat het recht op territoriale autonomie binnen hun eigen *Zone/Special Wereda*. De *Zone/Special Wereda* heeft onder meer de bevoegdheid om eigen wetten aan te nemen en om de werktal van de *Zone/Special Wereda* te bepalen. Deze bevoegdheden zijn vastgelegd in de grondwet die enkel kan gewijzigd worden met de participatie van de *Zones/Special Wereda*. Verder kunnen de *Zones/Special Wereda* een invloed uitoefenen op het federale beleid door hun vertegenwoordiging in de CoN die als tweede kamer aan de regionale raad werd toegevoegd. Niettegenstaande zij er vele kenmerken van vertonen, mogen de *Zones/Special Wereda* echter niet als gefedereerde entiteiten worden beschouwd. Het bestaan van een hiërarchische verhouding tussen het regionale en het *Zonale/Special Wereda* niveau staat hieraan in de weg. De analyse van de institutionele structuur van de *Zone/Special Wereda* heeft immers duidelijk gemaakt dat dit administratieve niveau verantwoordelijk is tegenover de regionale overheid.

De vraag die nu moet worden beantwoord is of de mechanismen uitgewerkt door de Zuidelijke grondwet geschikt zijn om het recht op zelfbeschikking van alle etnische groepen binnen het regionale territorium te realiseren. Het antwoord hierop is genuanceerd. Enerzijds bevat de grondwet zeker mechanismen om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van bepaalde etnische groepen. Anderzijds zullen de beschikbare mechanismen zonder veel twijfel leiden tot het ontstaan van nieuwe verzuchtingen.

Het belangrijkste mechanisme is ongetwijfeld de creatie van een eigen *Zone/Special Wereda*. Alle (endogene) naties, nationaliteiten en volkeren in de Zuidelijke deelstaat hebben recht op de creatie van een eigen *Zone/Special Wereda*. Bepaalde etnische groepen (zoals de Gurage, Gedeo, Sidama, Hadiya en Wolayita) hebben ondertussen ook een eigen *Zone* opgericht. Hierdoor kunnen de betreffende groepen hun recht op territoriaal zelfbestuur uitoefenen en beschikken zij tevens over de mogelijkheid om hun eigen taal en cultuur te beschermen. De vaststelling dat er in de Zuidelijke deelstaat meer dan 50 etnische groepen leven, geeft echter meteen het probleem aan. De meeste etnische groepen beschikken niet over een eigen *Zone/Special Wereda*, maar vormen een minderheid binnen



een door één bepaalde groep gedomineerde Zone of leven samen met talrijke andere groepen in een multi-etnische Zone (goede voorbeelden van deze laatste categorie Zones zijn de Debub Omo en Bench Majji Zones). Hoe kunnen deze etnische groepen dan hun recht op zelfbestuur uitoefenen? Er is uiteraard altijd het territoriale mechanisme. De Zuidelijke grondwet kent het recht op een eigen Zone/*Special Wereda* toe aan alle etnische groepen van de Zuidelijke deelstaat. Tijdens de laatste jaren zijn ook effectief enkele nieuwe Zones en *Special Wereda* opgericht en hierdoor kon worden tegemoetgekomen aan de verzuchtingen van bepaalde etnische groepen. Deze benadering vertoont nochtans heel wat gebreken. Vooreerst vereist de oprichting van een aparte territoriale entiteit de ruimtelijke concentratie van de betrokken groep. Voor groepen die erg verspreid leven is het territoriale mechanisme dus geen – volledige – oplossing. Ten tweede moet worden opgemerkt dat ook de nieuwe territoriale entiteit hoogst waarschijnlijk evenmin etnisch homogeen zal zijn. De nieuwe Zone heeft zijn eigen minderheden wat opnieuw aanleiding kan geven tot etnische problemen. Tenslotte is het vanuit overwegingen van goed bestuur niet opportuun om steeds maar nieuwe Zones/ *Special Wereda* op te richten. De oprichting van bijkomende administratieve entiteiten resulteert in een verdere versnippering van erg schaarse middelen waardoor de efficiëntie van het bestuur ernstig in het gedrang komt. Trouwens, noch de federale noch de Zuidelijke regionale overheid zijn bijzonder enthousiast om in te gaan op vragen naar de oprichting van nieuwe Zones. Het al vermelde voorbeeld van de Silte etnische groep is hiervoor illustratief. De Silte werden traditioneel beschouwd als behorende tot de Gurage etnische groep en maakten daarom deel uit van de Gurage Zone die in de Zuidelijke deelstaat was opgericht. De Silte affirmeerden zich echter steeds meer als een aparte etnische groep en eisten de vorming van een eigen Zonale administratie. Hun eis werd uiteindelijk ingewilligd, maar dit gebeurde pas nadat de hogere overheid tot het inzicht was gekomen dat de oprichting van een aparte Zone de enige mogelijkheid was om toenemende etnische spanningen en conflicten te vermijden. Het is dus helemaal niet zeker dat de etnische groep die daarom verzoekt ook een eigen Zonale administratie zal krijgen. Te meer daar ook de regionale politieke ontwikkelingen niet bevorderlijk lijken voor de creatie van nieuwe territoriale entiteiten. Het SEPDM (*Southern Ethiopia Peoples Democratic Front*), de partij die de Zuidelijke deelstaat domineert, werd recent grondig hervormd. De 20 op etnische basis georganiseerde partijen die samen het front vormden fuseerden in september 2003 en vormen voortaan een eenheidspartij: de *South Ethiopian Peoples Democratic Movement* (SEPDM). De voormalige etnische partijen zijn nu afdelingen van de eenheidspartij. Volgens de vice-voorzitter van het SEPDM toonde deze fusie “*the strong commitment and resolve of the South Ethiopian Nations, Nationalities and Peoples to intensify their fight against poverty, backwardness and anti-democratic elements in a unified and more integrated way.*”<sup>884</sup> De vraag nu is of deze politieke centralisatie ook een effect zal hebben op de administratieve structuur. Het is de indruk van de auteur – gelet op de grote meerderheid van het SEPDM in het Zuidelijke parlement (ook na de 2005 verkiezingen) – dat de creatie van het SEPDM daadwerkelijk een invloed zal hebben op de administratieve structuur in de Zuidelijke deelstaat. Hoewel sommige SEPDM partijmandatarissen dit scenario ontkenden gaven

---

<sup>884</sup> Walta Information Center, 16 september 2003.

andere aan dat er in de toekomst geen nieuwe territoriale entiteiten zouden worden opgericht. Meer nog, zij suggereerden dat sommige *Wereda* zouden worden gefusioneerd. Bijgevolg is het dan ook helemaal niet zeker dat de regering de creatie van een nieuwe *Zone/Special Wereda* zou toelaten.

Naast de creatie van een eigen *Zone/Special Wereda* bestaat voor etnische minderheidsgroepen (in de zin van niet-dominante groepen) ook de mogelijkheid om een eigen (gewone) *Wereda* op te richten. Verschillende voorbeelden van dergelijke *Wereda* zijn te vinden in de Bench Majji en Debub Omo Zones. Echter, de bedenkingen die geformuleerd werden bij de creatie van etnische *Zones/Special Wereda* gelden *mutatis mutandis* ook voor de oprichting van etnische *Wereda*. Daarenboven dreigen de bevoegdheden van het *Wereda* niveau onvoldoende te zijn om de etnische rechten van de minderheidsgroepen te garanderen.

Het voorgaande illustreert de beperkingen van de etnisch-territoriale strategie bij het oplossen van etnische spanningen en conflicten. Dit betekent echter niet dat de toekenning van territoriale autonomie aan bepaalde etnische groepen moet verworpen worden. De toekenning van territoriale autonomie kan daadwerkelijk resulteren in de oplossing van etnische spanningen. Wel toont het voorgaande aan dat het recht op zelfbestuur van **alle** naties, nationaliteiten en volkeren van de Zuidelijke deelstaat enkel dan kan gerealiseerd worden indien de territoriale strategie wordt aangevuld met andere mechanismen. Aan dergelijke niet-territoriale mechanismen wordt door de Zuidelijke grondwet geen aandacht besteed. De grondwet had bijvoorbeeld kunnen voorzien in de toepassing van non-territoriale autonomie of in een gewaarborgde vertegenwoordiging van minderheidsgroepen in de *Zonale/Special Wereda* raden. Bij dit laatste mechanisme moet echter meteen worden opgemerkt dat de effectieve samenstelling van de *Zonale/Special Wereda* raden, ondanks de afwezigheid van een constitutionele verplichting daartoe, een behoorlijke etnische representativiteit toont. Niet alleen in de multi-etnische *Zones*, maar ook in de door één bepaalde groep gedomineerde entiteiten, kennen de *Zonale* raden vaak een multi-etnische samenstelling. Belangrijk is ook dat op dit niveau niet alleen de endogene, maar ook de exogene groepen vertegenwoordigd zijn. De exogene groepen, die geen aanspraak kunnen maken op een eigen territoriale entiteit, zijn dus wel vertegenwoordigd in die entiteiten. Ter illustratie wordt hieronder een overzicht gegeven van de etnische samenstelling van 20 van de 21 *Zonale/Special Wereda* raden.<sup>885</sup>

Gurage	Gurage (60), Kabena (5), Mareqo (6), Amhara (1)
Hadiya	Uitsluitend Hadiya vertegenwoordigers
Kembata Timbaro	Kembata (23), Timbaro (3), Donga (2)
Sidama	uitsluitend Sidama vertegenwoordigers
Gedeo	uitsluitend Gedeo vertegenwoordigers
Debub Omo	Amhara (3), Ari (7), Male (2), Karo (1), Bana (2), Tsemay (2),

<sup>885</sup> Informatie over de Konso *Special Wereda* kon niet worden verkregen. Voor de gegevens over de samenstelling van de *Zonale/Special Wereda* raden ben ik veel dank verschuldigd aan Darota Dejamu (*Deputy Speaker* van de Zuidelijke *State Council*) en aan Simon Aldada, adviseur bij de regionale overheid.

	Hamar (2), Arbore (2), Dime (2), Bodi (2), Mursi (2), Dasenech (2), Muguji (1), Gnangatom (2)
Kaffa	Kaffa (29), Nao (1)
Sheka	Shekicho (11), Sheko (2), Mejenger (1), Kaffa (1), Amhara (2), Tigray (1), Bench (1), Oromo (1)
Bench Majji	Bench (15), Kaffa (3), Sheko (6), Dizi (7), Surma (8), Miniyit (9), Amhara (2)
Silte	uitsluitend Silte vertegenwoordigers
Wolayita	uitsluitend Wolayita vertegenwoordigers
Gamogoffa	Gamo (22), Goffa (14), Zeiss (1), Gedicho (1), Oida (1)
Alaba Liyu <i>Wereda</i>	uitsluitend Alaba vertegenwoordigers
Dawro	uitsluitend Dawro vertegenwoordigers
Yem Liyu <i>Wereda</i>	uitsluitend Yem vertegenwoordigers
Derashe Special <i>Wereda</i>	Derashe (35), Oromo (1), Amhara (5) Kusumme (5), Musie (10), Masholle (7), Dobass (26)
Amaro Special <i>Wereda</i>	uitsluitend Amaro vertegenwoordigers
Burji Special <i>Wereda</i>	uitsluitend Burji vertegenwoordigers
Konso Special <i>Wereda</i>	Geen gegevens
Alaba Special <i>Wereda</i>	uitsluitend Alaba vertegenwoordigers
Konta Special <i>Wereda</i>	uitsluitend Konta vertegenwoordigers
Basketo Special <i>Wereda</i>	uitsluitend Basketo vertegenwoordigers

Hoewel vele Zonale/*Special Wereda* raden etnisch inclusief zijn, blijkt uit het overzicht dat er ook verschillende zijn waarin enkel de dominante etnische groep vertegenwoordigd is. Dit impliceert uiteraard niet dat die Zones etnisch perfect homogeen zijn. Vooral de steden zijn etnisch divers met een grote aanwezigheid van exogene groepen. Bekommernis ontstaat voor de rechten van deze groepen. Recent is echter een interessante ontwikkeling bezig die ook aan etnische minderheidsgroepen in de door één etnische groep gemonopoliseerde Zones de mogelijkheid tot zelfbestuur biedt. De Zuidelijke *Proclamation No. 51/2002* van 19 augustus 2002 kent aan steden, die voldoen aan de door de regionale *Executive Council* vastgelegde criteria, een belangrijke graad van autonomie toe.<sup>886</sup> Deze steden worden bestuurd volgens het *Council-Mayor* systeem waarbij de *Council* het beleid uitstippelt en de belangrijke beslissingen neemt en de *Mayor* de uitvoerende taken waarneemt.<sup>887</sup> De leden van de *City Council* worden rechtstreeks gekozen door de stedelijke bevolking.<sup>888</sup> De *Mayor* wordt verkozen door een uit de leden

<sup>886</sup> Volgens bronnen bij de regionale overheid impliceert de stedelijke autonomie onder meer de bevoegdheid om een eigen werktaal te kiezen. Concreet kan dit betekenen dat de steden, die zich geografisch binnen een bepaalde Zone bevinden, een andere werktaal kiezen dan de werktaal gehanteerd door de betreffende Zonale administratie. Gelet op het multi-etnische karakter van vele steden is de kans groot dat zij hierbij voor het Amhaars opteren. Dit is bijvoorbeeld het geval voor Awassa, de regionale hoofdstad, die geografisch binnen de Sidama Zone is gesitueerd. Awassa kiest dus voor het gebruik van het Amhaars niettegenstaande de Sidama Zone het Sidamigna als werktaal heeft gekozen.

<sup>887</sup> Art. 13 *Proclamation No. 51/2002*.

<sup>888</sup> Art. 15 *Proclamation No. 51/2002*.

van de *Council*.<sup>889</sup> Dit biedt aan de minderheidsgroepen binnen de Zone, die een numerieke meerderheid kunnen hebben in de stad, belangrijke waarborgen van vertegenwoordiging en zelfbestuur. Opnieuw bemerken we echter de grote aandacht voor de bescherming van de endogene groepen. De etnische groepen die endogeen zijn in een bepaalde stad worden door de wet bijzonder beschermd. De endogene groep, die in de stad in een minderheidspositie kan verkeren, is verzekerd van 30% van de zetels in de stedelijke raad. Tevens voorziet de wet dat ook de burgemeester verkozen wordt uit de vertegenwoordigers van de endogene groep. Hiermee beoogt de wet tegemoet te komen aan de vrees van de endogene groepen om de controle over *hun* stad te verliezen. Dat deze vrees wel degelijk bestaat kan geïllustreerd worden met een verwijzing naar de zware rellen in Awassa, de regionale hoofdstad, in mei 2002. Deze rellen, die aan verschillende mensen het leven kostten, waren het gevolg van de angst bij de Sidama om aan invloed te verliezen binnen hun stad.

De Zuidelijke grondwet heeft niet alleen aandacht voor de mogelijkheid tot zelfbestuur, de grondwet voorziet tevens in verschillende mechanismen van gewaarborgde vertegenwoordiging op het regionale niveau. Zo is er – de eerste kamer van – het regionale parlement waar alle (endogene) groepen verzekerd zijn van vertegenwoordiging door de toekenning van gereserveerde zetels aan minderheidsgroepen. De etnische vertegenwoordiging in het regionale parlement wordt echter vooral gerealiseerd door de tweede kamer, de *Council of Nationalities*. Alle (endogene) etnische groepen hebben recht op minstens één vertegenwoordiger in dit orgaan. Voor de uitvoerende macht is niet voorzien in een gewaarborgde vertegenwoordiging, maar er zijn geen aanwijzingen om te twifelen aan de etnische representativiteit ervan. De etnische representativiteit van de rechterlijke macht wordt bevorderd door de benoemingswijze van de rechters. De benoeming gebeurt door de eerste kamer van het parlement dat, zoals gezegd, etnisch behoorlijk representatief is. Daarnaast hebben de op etnische basis georganiseerde *Zones/Special Wereda* de bevoegdheid om een advies uit te brengen over de kandidaat – rechters voor de *Wereda* en *High Courts*. Er is uiteraard ook een inclusieve vertegenwoordiging in het orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie. Deze bevoegdheid is immers toegekend aan de tweede kamer van het regionale parlement.

---

<sup>889</sup> Art. 16 *Proclamation No. 51/2002*.

## **7.6. Regionale accommodatie van etnische diversiteit: een overzicht**

De studie in hoofdstuk 7 heeft duidelijk aangetoond dat ook de regionale grondwetten de etnische diversiteit van de regionale bevolking erkennen. Ondanks de grote verschillen tussen de regionale constitutionele mechanismen, is mijn stelling dat alle deelstaten in essentie dezelfde benadering van etnische diversiteit volgen.

Erg belangrijk bleek het onderscheid tussen endogene en exogene groepen. Sommige regionale grondwetten (zoals de grondwet van Benishangul-Gumuz) expliciteren dit onderscheid, maar de meeste grondwetten erkennen dit slechts impliciet. De studie van de grondwetten en de praktijk brengt aan het licht dat de deelstaten enkel specifieke beschermingsmechanismen toekennen aan de endogene groepen. Endogene groepen zijn volkeren die reeds lange tijd in het gebied wonen, het gaat om volkeren van de regio. Exogene groepen hebben zich recenter in de betreffende regio gevestigd en kunnen daarom ook worden gezien als interne migranten of volkeren in de regio. Deze exogene groepen kunnen in de regio niet genieten van een specifieke constitutionele bescherming; van hen wordt verwacht dat ze zich assimileren aan de dominante groep. De exogene groepen zijn wel endogeen in een andere regio en kunnen daar genieten van een speciale bescherming. Worden binnen een bepaalde regio naast de dominante groep geen andere endogene groepen erkend (zoals in Oromia) dan zijn in de grondwet geen aparte mechanismen voor etnische minderheden voorzien. Worden die minderheden wel erkend, dan werken de regionale grondwetten beschermingsmechanismen uit die in twee categorieën kunnen worden ingedeeld.

De eerste categorie beoogt aan de etnische minderheden een zelfbestuur te verstrekken. Dit zelfbestuur is (behalve in Harar waar voor de Harari in een vorm van culturele autonomie is voorzien) territoriaal. De etnische minderheden krijgen een recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium (*Zone*, *Special Wereda*, *Nationality Administration*). Deze territoriale entiteiten beschikken over een eigen raad en uitvoerend orgaan en hebben belangrijke bevoegdheden zoals de bevoegdheid om de eigen werktaal te kiezen of de bevoegdheid om het regionale parlement te adviseren bij de benoeming van rechters in hun territorium.

De tweede categorie beschermingsmechanismen omvat de vertegenwoordiging van de etnische minderheden in de instellingen op regionaal niveau. Dit uit zich vooreerst in de toekenning van gereserveerde zetels aan de minderheidsgroepen in het regionale parlement. In de Zuidelijke deelstaat is er niet alleen de gewaarborgde vertegenwoordiging in het regionale parlement, de grondwet creëert er ook een tweede kamer van het regionale parlement waarin alle (endogene) groepen een recht op vertegenwoordiging hebben. Voor de uitvoerende macht voorzien de regionale grondwetten echter niet in een regionale bescherming (behalve dan de Harar grondwet). In de staten zonder dominante groep zal dit vermoedelijk niet tot problemen leiden, maar in de door één groep gedomineerde staten kan dit wel het geval zijn. In de rechterlijke instellingen worden de belangen van minderheidsgroepen wel beschermd. Dit gebeurt vooreerst door de al vermelde bevoegdheid van de etnische Zones om het regionale parlement te adviseren bij de benoeming van rechters in hun territorium alsook door de gewaarborgde

vertegenwoordiging van de etnische minderheden in het orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie.

## **Hoofdstuk 8. Evaluatie van de constitutionele mechanismen**

Al herhaalde malen werd erop gewezen dat de federale structuur een dubbel doel heeft: het creëren van eenheid doorheen de erkenning van en het respect voor de etnische diversiteit, met andere woorden de creatie van eenheid in verscheidenheid. Deze twee elementen – eenheid en verscheidenheid – vormen het uitgangspunt voor de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat: zijn de constitutioneel/juridische mechanismen die in de vorige twee hoofdstukken werden bestudeerd geschikt om deze dubbele doelstelling te realiseren? Daar de effectiviteit van de constitutioneel/juridische mechanismen niet alleen bepaald wordt door hun intrinsieke kenmerken, maar tevens door het politieke en socio-economische klimaat waarbinnen zij uitwerking moeten krijgen, moet ook dit laatste element in de evaluatie worden betrokken. In het andere geval zou de evaluatie een volstrekt abstract karakter krijgen en resulteren in weinig nuttige conclusies. Hoewel dus beide elementen – juridische en *extrajuridische* – in de overweging moeten worden betrokken is het belangrijk om hen onderscheiden te analyseren. In het andere geval dreigt een vermenging van argumenten, wat de helderheid van het betoog niet ten goede komt. In dit hoofdstuk werd er dan ook voor gekozen om de juridische mechanismen telkens afzonderlijk en in relatie met de vigerende maatschappelijke context te evalueren.

### **8.1. Het recht op secessie**

Het fundament waarop de ganse federale constructie rust is artikel 39 GW. Dat artikel kent aan de naties, nationaliteiten en volkeren het recht op zelfbeschikking toe. De toekenning van het recht op zelfbeschikking volgt uit artikel 8 GW waarin wordt bepaald dat de soevereine macht ligt bij diezelfde naties, nationaliteiten en volkeren. Het recht op zelfbeschikking wordt door de Ethiopische grondwet heel ruim geconcipieerd en het omvat zowel - wat in de rechtsleer wordt aangeduid als - de interne als externe aspecten van het recht op zelfbeschikking.

Dat het recht op zelfbeschikking in de Ethiopische grondwet ook de externe aspecten bevat blijkt al uit het eerste lid van artikel 39 waarin wordt gestipuleerd dat het recht op zelfbeschikking het recht op secessie inhoudt.

De interne aspecten van het recht op zelfbeschikking worden opgenomen in het tweede en derde lid van artikel 39. Artikel 39 (2) kent aan alle naties, nationaliteiten en volkeren het recht toe om de eigen taal te spreken, schrijven en ontwikkelen. Daarnaast hebben zij het recht op het behoud en de promotie van de eigen cultuur en geschiedenis. Verdergaande rechten worden toegekend door artikel 39 (3). Dit artikel bepaalt dat alle naties, nationaliteiten en volkeren recht hebben op zelfbestuur. Dit zelfbestuur omvat twee aspecten: het recht op territoriale autonomie en het recht op vertegenwoordiging in de regionale en federale overheid. Deze interne aspecten van het recht op zelfbeschikking vormen de fundamente van de federale structuur. De federale structuur installeert de administratieve en institutionele mechanismen die moeten toelaten de interne aspecten van het recht op zelfbeschikking te verzekeren.

Artikel 39 lijkt dan ook een zekere contradictie te bevatten. Enerzijds creëert het de fundamenteën voor de federale constructie, maar anderzijds voorziet het ook in het instrument om de federale structuur te vernietigen door middel van de toekenning van een recht op secessie. Een grondige analyse van de grondwet leert echter dat die *prima facie* contradictie eigenlijk perfect past binnen de constitutionele logica. De basisgedachte van de grondwet is dat de soevereiniteit rust bij de naties, nationaliteiten en volkeren van Ethiopië en dat de grondwet de uitdrukking is van hun soevereiniteit. De creatie van een federale structuur is dus de resultante van de wilsovereenstemming tussen de naties, nationaliteiten en volkeren. Dit impliceert dat die naties, nationaliteiten en volkeren ook het recht hebben om op hun beslissing terug te komen en uit het federale verband te treden. De toekenning van een recht op secessie is hiervan de uitdrukking.

Niettegenstaande het recht op secessie past binnen de constitutionele logica is het maar de vraag of dit recht een bijdrage kan leveren tot de verwezenlijking van de doelstelling van eenheid in diversiteit.

Sommige auteurs beoordelen de grondwettelijke incorporatie van het recht op secessie als erg positief en stellen dat het Ethiopische voorbeeld moet gevolgd worden door andere Afrikaanse staten met een etnisch heterogene bevolking. De opname van een dergelijk recht zou ervoor zorgen dat de nationale overheid meer aandacht heeft voor de belangen van alle etnische groepen zodat die groepen er geen baat bij hebben om secessie na te streven. In deze visie resulteert de opname van een recht tot secessie dan ook zowel in een grotere aandacht voor de etnische belangen als in een versterkte eenheid van de staat.<sup>890</sup>

Deze stelling houdt geen rekening met de specifieke conceptie van het recht op secessie door de Ethiopische grondwet. Bij de bespreking van het recht op secessie *supra* werd er immers op gewezen dat het recht als onvoorwaardelijk wordt geconcipieerd. Hiermee werd de meest radicale strekking binnen de Raad van Afgevaardigden gevolgd. Er werd al vermeld dat de ontwerpgrondwet, zoals goedgekeurd door de Raad van Afgevaardigden in mei 1994, alternatieve formuleringen bevatte met betrekking tot het recht op secessie. De meerderheid binnen de Raad van Afgevaardigden verdedigde de formulering van het recht op secessie zoals die uiteindelijk in de definitieve grondwettekst werd opgenomen. Een minderheid was echter voorstander van een veel beperkter, voorwaardelijk recht op secessie. Met de conceptie van een onvoorwaardelijk recht op secessie wijkt de grondwet ook af van de formulering van het recht op secessie in het Overgangshandvest waar een voorwaardelijk recht werd toegekend. De uitoefening van het recht op secessie door de etnische groepen was alleen maar mogelijk indien hun rechten (cultuur, taal- en zelfbestuurrechten) niet werden gerespecteerd. De naties, nationaliteiten en volkeren konden het externe aspect van het recht op zelfbeschikking dus alleen uitoefenen indien het interne aspect van hun recht op zelfbeschikking niet werd gerespecteerd.

Theoretisch kan de grondwettelijke incorporatie van een voorwaardelijk recht op secessie inderdaad leiden tot een betere bescherming van de rechten van de etnische groepen en een versterkte eenheid van de staat. Dit installeert immers een evenwicht tussen de eenheid van

---

<sup>890</sup> A.M. ABDULLAHI, "Article 39 of the Ethiopian Constitution On Secession and Self-determination: A Panacea to the Nationality Question in Africa?", *Verfassung und Recht in Übersee* 1998, (440) 454.



de staat en het respect voor de diversiteit. De eenheid van de staat is gewaarborgd zolang de staat de rechten van de diverse etnische groepen respecteert.<sup>891</sup>

De toekenning van een onvoorwaardelijk recht op secessie doet de balans te veel overhellen in het voordeel van de diversiteit. De naties, nationaliteiten en volkeren hebben het recht om zich af te scheiden zonder dat zij hoeven aan te tonen dat hun rechten werden geschonden. Het recht op secessie wordt dus niet geconcipieerd als *ultimum remedium* tegen repressie. Zal dit bij de federale overheid leiden tot een grotere bekommernis voor de rechten van de etnische groepen? Vermoedelijk wel, al moet dit – zoals *infra* wordt besproken – meteen worden genuanceerd. Dat dit tegelijk zal leiden tot een versterkte eenheid binnen de staat is echter bijzonder twijfelachtig. Een dergelijk onvoorwaardelijk recht op secessie dreigt er daarentegen toe te leiden dat het collectieve belang binnen de federatie wordt opgeofferd aan de particularistische belangen van bepaalde etnische groepen.<sup>892</sup> Etnische groepen zouden namelijk kunnen dreigen met secessie indien de federale regering hun specifieke wensen niet vervult. Het is duidelijk dat een dergelijke situatie niet bevorderlijk is voor de samenwerking tussen de verschillende groepen.<sup>893</sup> Tegelijkertijd is het ook maar de vraag of dit in het voordeel is van de specifieke belangen van de etnische groepen. Aangenomen kan worden dat ook de gelijke behandeling van de Ethiopische volkeren – een centrale doelstelling van de grondwet - hiervan de dupe zal worden. Het recht op secessie wordt toegekend aan alle etnische groepen, maar het is evident dat het dreigement om over te gaan tot secessie de meeste impact zal hebben indien het wordt geformuleerd door een etnische groep die een machtige positie inneemt binnen de Ethiopische federatie. De relatieve macht van elke etnische groep wordt mede bepaald door politieke, numerieke, geografische en socio-economische elementen. De secessie van *belangrijke* volkeren (zoals de Oromo of de Amhara) zou een aanzienlijk verlies betekenen voor de Ethiopische staat en in bepaalde gevallen – zoals bijvoorbeeld bij een eventuele secessie door de Oromo – kunnen leiden tot het uiteenvallen van Ethiopië. Het gevaar zou veel kleiner zijn in het geval van secessie van één van de tientallen andere volkeren die noch omwille van hun aantal, vestigingsgebied of economische positie als *belangrijk* kunnen worden beschouwd. Daarenboven is het risico van secessie veel groter bij de eerste categorie groepen dan bij de tweede. Hier moet verwezen worden naar Brietzke die zegt dat “*most of Ethiopia’s nations are too small to be economically or militarily viable.*”<sup>894</sup> De meeste etnische groepen hebben niet de capaciteit om op een redelijke termijn een min of meer levensvatbare staat uit te bouwen zodat zij er dan ook geen enkel belang bij hebben secessie na te streven. Al gaat deze laatste opmerking wel uit van een rationele

---

<sup>891</sup> In de praktijk biedt dit slechts een geringe bescherming aan etnische groepen. Het is weinig waarschijnlijk dat een staat die de interne aspecten van het recht op zelfbeschikking niet respecteert, wel akkoord zal gaan met de uitoefening van het externe aspect van zelfbeschikking; ALEMANTE G. SELASSIE, “Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa”, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 29, 1992, (1) 48.

<sup>892</sup> Etnische groepen moeten hier uiteraard begrepen worden in relatie met een bepaald territorium. Bij de bespreking van het recht op secessie werd geargumenteed dat niet alleen de op etnische basis georganiseerde deelstaten, maar ook lagere administratieve niveaus het grondwettelijk recht op secessie hebben.

<sup>893</sup> ALEMANTE G. SELASSIE, “Ethnic Identity and Constitutional Design For Africa”, *Stanford Journal of International Law*, Vol. 29, 1992, (1) 49.

<sup>894</sup> P.H. BRIETZKE, “Ethiopia’s leap in the dark: federalism and self-determination in the new constitution”, *Journal of African Law* 1995, (19) 33.

benadering en moet er toegegeven worden dat secessieaanspraken niet altijd de resultante zijn van een rationele belangenafweging. Rationele overwegingen worden wel vaak gebruikt om andere, meer “romantische” of machtspolitieke, motieven te maskeren.

Ondanks de afwezigheid van reële mogelijkheden tot het uitbouwen van een levensvatbare staat valt het dan ook niet uit te sluiten dat bepaalde etnische groepen toch opteren voor secessie en onafhankelijkheid.

Hoe dan ook, de federale overheid zal, in de mate dat haar beperkte middelen het toelaten, veel meer geneigd zijn om in te gaan op de eisen van de *belangrijke* etnische groepen. Nieuwe etnische discriminaties en bijgevolg nieuwe etnische spanningen lijken in de maak. De belangrijkste etnische groepen kunnen ook onderling onverzoenbare belangen hebben wat de federale overheid met een onoplosbaar dilemma zou kunnen confronteren.

Minasse Haile merkt dan ook terecht op dat *“Neither democracy nor a federal system can survive in a constitutional system that is subject to constant preoccupation with threats and blackmail emanating from tribal groups armed with the power to secede.”*<sup>895</sup>

Een tweede bedenking die bij het recht op secessie kan worden geformuleerd gaat een stap verder en staat stil bij de gevolgen van effectieve secessie. Zal de beslissing tot secessie van een bepaalde etnische groep en de daaropvolgende oprichting van een onafhankelijke staat leiden tot een groter respect voor de rechten van de etnische groepen en tot de vorming van een meer vreedzame staat? Dit scenario is perfect denkbaar indien de grenzen van de nieuwe onafhankelijk geworden staat perfect samenvallen met het vestigingsgebied van één bepaalde etnische groep. In de Ethiopische context is dit evenwel zo goed als uitgesloten. Al herhaalde malen werd erop gewezen dat de Ethiopische bevolkings-samenstelling erg complex is met zo’n 90 etnische groepen die erg verspreid leven over het Ethiopische grondgebied. Dit impliceert meteen dat de territoriale entiteiten waaraan een recht op secessie toekomt zelden etnisch homogeen zijn. In deze entiteiten mag er dan wel een dominantie zijn van één bepaalde etnische groep, dit verhindert niet dat er soms aanzienlijke etnische minderheden zijn (in Oromia bijvoorbeeld leven miljoenen Amhara). De kans is dan ook erg groot dat de uitoefening van het recht op secessie door een bepaalde etnische groep in Ethiopië niet zal leiden tot het ontstaan van een etnisch homogene staat, maar wel tot de oprichting van een nieuwe multi-etnische staat. Dit betekent dat de uitoefening van een recht op secessie de etnische problematiek niet oplost, maar enkel verplaatst naar een lager niveau: naar het niveau van de nieuwe onafhankelijke staat. Wat betekent dit dan concreet voor de rechten van de etnische groepen in de nieuwe staat? Het valt te verwachten dat deze staat – die de resultante is van het secessiestreven van één bepaalde etnische groep – in al zijn facetten door die groep zal worden gedomineerd. Zoals verder wordt opgemerkt is de positie van etnische minderheidsgroepen in op etnische basis georganiseerde deelstaten soms precair. Toch zijn er federale beschermingsmechanismen die de minderheidsgroepen beschermen tegen een al te voortvarend optreden van de regionale overheid. Zo beschermt de federale grondwet een aantal fundamentele rechten die door – de leden van – een etnische minderheid tegenover

---

<sup>895</sup> MINASSE HAILE, “The new Ethiopian Constitution: its impact upon unity, human rights and development”, *Suffolk Transnational Law Review* 1996, (1) 33 - 34.

de regionale overheid kunnen worden ingeroepen. In de nieuwe op etnische basis georganiseerde staat vervalt deze federale bescherming en zijn de minderheidsgroepen volledig afhankelijk van de goodwill van de dominante groep. Het risico is dan ook reëel dat de rechten van de etnische minderheidsgroepen in de nieuwe onafhankelijke staat minder gerespecteerd worden dan in het vroegere federale staatsverband. Dit kan aanleiding geven tot intraregionele conflicten – met een mogelijke cascade van secessie claims<sup>896</sup> en eventueel etnische zuiveringen - alsook tot irredentistische<sup>897</sup> bewegingen en nieuwe interstatelijke conflicten.

Bij de hierboven geformuleerde bezwaren aangaande het recht op secessie moet de bedenking worden geformuleerd dat dit vooralsnog geen imminente gevaren zijn. Dit heeft te maken met de huidige politieke constellatie in Ethiopië. Hoewel het onvoorwaardelijke recht op secessie is geïncorporeerd in een onder EPRDF controle opgestelde grondwet, blijkt uit de praktijk dat het EPRDF allerm minst positief staat tegenover secessie. Ter illustratie kan verwezen worden naar de scherpe veroordeling van en het verzet tegen oppositiebewegingen zoals het OLF (*Oromo Liberation Front*) en het ONLF (*Ogaden National Liberation Front*). In beide gevallen gaat het om bewegingen die secessionistische tendensen vertonen, echter zonder daarom ondubbelzinnig voor secessie te pleiten. De dominantie van het EPRDF zowel op federaal als op regionaal niveau – gekoppeld aan de gecentraliseerde besluitvorming die een onafhankelijke koers van de constituerende of satellietpartijen uitsluit - maakt de kans dat het recht op secessie wordt ingeroepen dan ook erg klein. Zo is het ondenkbaar dat het parlement van Oromia of Amhara met de huidige politieke samenstelling (volledig gecontroleerd door het OPDO en het ANDM) het recht op secessie zou invoeren tegenover de federale overheid. Zoals Samuel Assefa in een commentaarstuk over het recht op secessie opmerkt, krijgen de hierboven geformuleerde bedenkingen wel een concreet belang indien de politieke constellatie wijzigt en niet EPRDF partijen de controle over regionale raden verkrijgen.<sup>898</sup> Het valt immers helemaal niet uit te sluiten dat een op etnische basis georganiseerde niet-EPRDF partij het recht op secessie wel gaat gebruiken als pasmunt voor het afdwingen van allerlei federale concessies. Dit zet de deur open voor het hierboven uiteengezette scenario. Het besluit lijkt hier dan ook te zijn dat het onvoorwaardelijke recht op secessie geen bedreiging betekent voor de goede werking van de federale staat zolang er geen effectieve politieke competitie ontstaat.

## **8.2. De evaluatie van de federale structuur**

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2, wordt het succes van etnische federaties gedetermineerd door de mate waarin zij erin slagen het centrale objectief van federaties, de totstandkoming van eenheid in verscheidenheid, te realiseren. Dit impliceert dat de federatie succesvol mag

---

<sup>896</sup> A. SERRA-HORGUELIN, *The Federal Experiment in Ethiopia A Socio-Political Analysis*, Bordeaux, Centre d'Etude d'Afrique Noire, 1999, 31.

<sup>897</sup> Een minderheid zoekt aansluiting bij een andere, door die minderheid gedomineerde, staat.

<sup>898</sup> SAMUEL ASSEFA, "Two Concepts of Sovereignty", *Addis Tribune*, 24 maart 2000. De verkiezingen van 2005 illustreerden dat dit in de nabije toekomst een reële mogelijkheid wordt.

genoemd worden indien alle etnische groepen binnen de staat de mogelijkheid hebben om hun belangen te behartigen enerzijds en zij anderzijds allen bereid zijn om samen te werken binnen hetzelfde statelijke kader. In het algemeen theoretisch hoofdstuk over de verschillende constitutionele mechanismen voor de accommodatie van etnische diversiteit (hoofdstuk 2) werden vijf elementen geselecteerd die bepalend zijn voor het succes van etnische federaties. Aan de hand van deze vijf elementen wordt hier een gestructureerde evaluatie van de Ethiopische federatie opgebouwd. Opgemerkt moet worden dat het vijfde element, de aanwezigheid van een geschikt politiek klimaat, niet afzonderlijk, maar bij de studie van de andere vier voorwaarden wordt beoordeeld. Hiermee volgen we de bij het begin van het hoofdstuk aangekondigde methodologie om de juridische mechanismen (de eerste vier elementen) afzonderlijk en in relatie met de heersende maatschappelijke context (het vijfde element) te evalueren.

### **8.2.1. De reële autonomie van de deelstaten**

Een eerste voorwaarde voor het succes van federaties is dat de deelstaten beschikken over een daadwerkelijke autonomie tegenover het federale niveau. Hiervoor is – zoals aangegeven in sectie 6.4.1. – noodzakelijk dat de deelstaten beschikken over voldoende bevoegdheden die ze autonoom ten opzichte van het federale niveau kunnen uitoefenen.

De studie van de grondwettelijke allocatie van bevoegdheden over het federale en het regionale niveau gaf geen eenduidig antwoord op de vraag of de deelstaten over voldoende bevoegdheden beschikken. Een eerder gemengde indruk ontstond. Enerzijds lijkt de ruimte van de deelstaten om eigen beleidskeuzes te maken op tal van domeinen zoals onderwijs, gezondheidszorg, sociale en economische ontwikkeling beperkt door de bevoegdheid van de federale overheid om federale beleidslijnen te trekken. Anderzijds beschikken de deelstaten over een uitgebreide bevoegdheid om de eigen territoriale, administratieve en institutionele organisatie vorm te geven. Zij kunnen namelijk een eigen grondwet aannemen, ze hebben de bevoegdheid om een politiemacht op te richten en ze bepalen zelf de organisatie van het lokaal bestuur.

Een belangrijke bescherming van de regionale autonomie is dat de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten niet unilateraal door de federale overheid kunnen worden ingetrokken. Een distinctief kenmerk van federaties is dat de bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten in de grondwet zijn opgenomen en dat de grondwet niet zonder de participatie van de deelstaten kan worden gewijzigd. Ook Ethiopië vormt hierop geen uitzondering. De participatie van de deelstaten aan de grondwetsherziening gebeurt er zowel rechtstreeks (via de regionale parlementen) als onrechtstreeks (via het *House of the Federation*). De Ethiopische federale overheid beschikt wel over de bevoegdheid om te interveniëren in de regionale aangelegenheden. In het theoretisch hoofdstuk werd gesteld dat een dergelijke bevoegdheid – die ook in andere federaties voorkomt – geen onaanvaardbare aantasting van de regionale autonomie uitmaakt, op voorwaarde dat de federale interventie aan stringente voorwaarden is onderworpen. De studie van de relevante grondwettelijke en wettelijke mechanismen leert dat dit in Ethiopië het geval is. De

wetgever lijkt een behoorlijk evenwicht te hebben gevonden tussen het beschermen van de autonomie van de deelstaten en de plicht van de federale overheid om de interne vrede en veiligheid en de bescherming van het grondwettelijk stelsel te waarborgen.

De autonomie van de deelstaten wordt tenslotte bepaald door de graad van financiële autonomie. Een volledige financiële autonomie komt enkel dan tot stand wanneer de deelstaten voldoende eigen inkomsten kunnen genereren om hun uitgaven te bekostigen. De studie van het fiscaal federalisme in Ethiopië leert dat de fiscale bevoegdheden die door de grondwet aan de deelstaten zijn toegewezen, onvoldoende inkomsten genereren. Het resultaat hiervan is dat de eigen inkomsten van de deelstaten absoluut onvoldoende zijn om de regionale uitgaven te dekken. De discrepantie tussen regionale inkomsten en uitgaven wordt vooral weggewerkt met subsidies vanwege de federale overheid. Alle deelstaten zijn voor hun uitgaven dus sterk afhankelijk van de federale overheid. Dit verleent aan de federale overheid een belangrijk controlemiddel ten aanzien van de deelstaten en is daarom niet bevorderlijk voor een autonome uitoefening van de regionale bevoegdheden.<sup>899</sup>

De autonomie van de deelstaten wordt echter niet bepaald door grondwettelijke voorzieningen alleen. Zowel de politieke context waarbinnen de federale structuur uitwerking moet krijgen als deelstaatspecifieke kenmerken op politiek, demografisch, administratief en economisch vlak vormen eveneens een determinerende factor.

Een eerste element dat een uiterst belangrijke invloed heeft op de regionale autonomie is de positie en interne structuur van het EPRDF. Het EPRDF controleert zowel de federale als alle regionale overheden doorheen zijn constituerende en satellietpartijen. De controle van dezelfde partij over de federale en regionale overheden hoeft op zich geen belemmering te zijn voor de regionale autonomie. Meer nog, het feit dat zowel de EPRDF partijen als de EPRDF satellieten op etnische basis zijn georganiseerd lijkt *prima facie* bevorderlijk voor een autonome uitoefening van regionale bevoegdheden. De problemen voor de regionale autonomie vloeien echter voort uit het gecentraliseerde besluitvormingsproces binnen het EPRDF. De verschillende op etnische basis georganiseerde partijen – en dus ook de regionale overheden die door hen worden gecontroleerd – zijn bij het uitoefenen van hun bevoegdheden gebonden aan het centrale EPRDF programma. Dit impliceert een wezenlijke beperking van het zelfbestuur. De deelstaten kunnen zichzelf besturen, maar dienen dit te doen binnen de klijlijnen die door het EPRDF worden getrokken.

Een tweede element dat een negatieve invloed heeft op de autonomie van de deelstaten is het optreden van het federale *Ministry of Federal Affairs*. Het optreden van het ministerie moet gezien worden tegen de achtergrond van grote interregionale verschillen op het vlak van politieke, economische, sociale en administratieve ontwikkeling. Uiteraard hebben alle

---

<sup>899</sup> Niettegenstaande de gebrekkige financiële autonomie alle deelstaten kenmerkt, hebben we toch grote interregionale verschillen vastgesteld. Er is meer bepaald een tweedeling tussen de deelstaten met de laagste graad van administratieve capaciteit en socio-economische ontwikkeling (de staten Afar, Somali, Benishangul – Gumuz en Gambella) enerzijds en de meer ‘ontwikkelde’ staten anderzijds. Het aandeel eigen inkomsten/uitgaven van de eerste categorie ligt immers substantieel lager dan het aandeel eigen inkomsten/uitgaven van de tweede categorie. Dit kan tot gevolg hebben dat de perifere deelstaten een beperktere autonomie hebben bij de uitoefening van hun bevoegdheden dan de meer ‘ontwikkelde’ staten.

Ethiopische deelstaten een lage graad van economische, sociale en administratieve ontwikkeling. In de perifere deelstaten Afar, Somali, Benishangul – Gumuz en Gambella is deze situatie echter nog veel dramatischer dan in de andere. De politieke situatie in de vier deelstaten wordt gekenmerkt door een chronische politieke instabiliteit (dit is de laatste jaren vooral het geval in Gambella en Somali). Daarnaast tonen statistische gegevens dat de perifere deelstaten tevens een bijzonder lage graad van sociaal-economische ontwikkeling kennen. Daar de perifere deelstaten onder dergelijke omstandigheden niet bij machte zijn om hun constitutionele bevoegdheden uit te oefenen en zichzelf te besturen is het *Ministry of Federal Affairs* belast met het verlenen van advies aan de betreffende regionale overheden. Hoewel het optreden van het ministerie valt te verdedigen met het oog op de uitbouw van een efficiënt federaal stelsel, moeten we vaststellen dat hieruit een belangrijke beperking van de regionale autonomie voortvloeit.

## 8.2.2. De bescherming van etnische minderheden

### **8.2.2.1. Probleemstelling**

Een tweede voorwaarde waaraan succesvolle etnische federaties moeten voldoen is het bieden van adequate mechanismen voor het beschermen van etnische minderheden. De rechten van de verschillende etnische groepen binnen de federatie kunnen het beste worden gerealiseerd wanneer er een perfecte overeenstemming is tussen het leefgebied van de etnische groepen en de grenzen van hun respectieve territoriale entiteiten. Een dergelijke situatie is echter onrealistisch. Binnen elke door een bepaalde groep gedomineerde territoriale entiteit zullen etnische minderheden leven. Er bestaat een risico dat deze minderheden niet in staat zullen zijn om hun rechten uit te oefenen. De federale structuur dient dan ook te voorzien in beschermingsmechanismen voor etnische minderheden.

De bespreking van de minderhedenproblematiek in Ethiopië kunnen we aanvatten met de opmerking dat alle etnische groepen (naties, nationaliteiten en volkeren) van Ethiopië eigenlijk etnische minderheden zijn in de betekenis van de definitie van Capotorti: “*A group inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.*”<sup>900</sup>

De grondwet differentieert niet tussen de verschillende groepen en kent aan alle naties, nationaliteiten en volkeren een gelijk recht op zelfbeschikking toe. De vraag die we hier dan ook moeten beantwoorden is of de Ethiopische federale constructie een geschikt raamwerk biedt aan alle naties, nationaliteiten en volkeren om de verschillende aspecten

---

<sup>900</sup> F. CAPOTORTI, geciteerd in P. THORNBERRY, “Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities” in M. SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, (97) 100 - 101.

van hun recht op zelfbeschikking uit te oefenen. Vandaag bestaat de administratief territoriale organisatie van het Ethiopische grondgebied uit negen deelstaten en twee federale steden. De creatie van de negen deelstaten is rechtstreeks verbonden met de formulering van het recht op zelfbeschikking in artikel 39 GW. Zoals hierboven werd opgemerkt, bevat het recht op zelfbeschikking uit artikel 39 niet alleen externe, maar ook interne aspecten. Het meest verregaande interne aspect van het recht op zelfbeschikking is het recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium dat door artikel 39 (3) aan alle naties, nationaliteiten en volkeren wordt toegekend. Zoals vermeld omvat dit recht op zelfbestuur zowel een recht op territoriale autonomie als een recht op gewaarborgde vertegenwoordiging in de regionale en centrale overheden. De toekenning van een recht op territoriale autonomie aan alle naties, nationaliteiten en volkeren is ingegeven door de etnisch-territoriale premisse die de ganse federale structuur kenmerkt. De etnisch-territoriale premisse houdt in dat naties, nationaliteiten en volkeren altijd gekoppeld worden aan een bepaald territorium. Deze premisse blijkt ook uit de definitie van de naties, nationaliteiten en volkeren uit artikel 39 (5) GW. Daar wordt gestipuleerd dat de naties, nationaliteiten en volkeren zich onder meer kenmerken door het bewonen van een identificeerbaar en aaneensluitend territorium. De toekenning van een recht op territoriale autonomie aan de naties, nationaliteiten en volkeren vormt de basis voor de creatie van een federale structuur op etnische basis. Niet alle waarnemers zijn evenwel bereid de Ethiopische staatsstructuur als etnisch-federaal te kwalificeren. Het argument luidt dan dat het etnische element weliswaar een belangrijke rol heeft gespeeld bij de creatie van de negen deelstaten, maar dat dit zeker niet het enige criterium is geweest. Er wordt dan verwezen naar de Zuidelijke deelstaat die binnen zijn grenzen meer dan 50 etnische groepen telt. Dit zou dan aantonen dat ook andere elementen een rol hebben gespeeld bij de territoriale indeling.<sup>901</sup> Hier wordt geponeerd dat de multi-etnische samenstelling van de Zuidelijke deelstaat helemaal geen afbreuk doet aan de etnische basis van de federale structuur. De grondwetgever oordeelde het bij de opstelling van de grondwet niet opportuun om aan elk van de tientallen verschillende volkeren in de Zuidelijke deelstaat een eigen deelstaat toe te kennen, maar sloot niet uit dat daar in de toekomst verandering in zou komen. Niet alleen sloot de grondwetgever deze mogelijkheid niet uit, hij voorzag ook expliciet in een mechanisme om de oprichting van nieuwe op etnische basis georganiseerde deelstaten mogelijk te maken. Het gaat om het mechanisme van artikel 47 (2) en (3) GW dat *supra* al werd besproken. Dat het etnische element de basis vormt van de staatsinrichting blijkt trouwens ook uit de interne staatsstructuur van de deelstaten. Zo hebben we het voorbeeld van de Zuidelijke deelstaat waar verschillende, soms erg kleine, groepen hun eigen territoriale autonomie hebben gekregen in de vorm van een Zonale of *Special Wereda* administratie. Dit alles legitimeert de aanduiding van de Ethiopische staatsstructuur als etnisch federaal. Terugkomend op de beginvraag wordt nu bestudeerd of die negen op basis van – voornamelijk - etnische criteria georganiseerde deelstaten een

<sup>901</sup> TSEGAYE REGASSA, *Ethnic Federalism and the Right to Self-determination as a Constitutional Legal Solution to Problems of Multi-Ethnic Societies – The Case of Ethiopia*, University of Amsterdam Faculty of Law, ongepubliceerde LLM thesis, 2001, 101; dit argument werd ook geformuleerd in een werkcollege te Gent met docenten van de rechtsfaculteit van Mekelle (Tigray, Ethiopië) op 10 september 2004.

geschikt kader vormen voor de uitoefening van de verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking.

In de literatuur wordt erop gewezen dat de efficiëntie van een federale structuur om de belangen van etnische groepen te waarborgen afhangt van de graad van territoriale concentratie van de betrokken groepen. Een federale structuur is erg efficiënt indien er een grote overeenstemming is tussen het territorium van de gefedereerde entiteit en het vestigingsgebied van de betrokken volkeren.<sup>902</sup> In dat geval slaagt de federale structuur er immers in om het zelfbestuur van alle etnische groepen te realiseren. Het moge duidelijk zijn dat er in Ethiopië allerminst sprake is van een grote overeenstemming tussen administratieve en etnische territoria. *Supra* werd de etnische bevolkingssamenstelling gebruikt als criterium om de negen Ethiopische deelstaten in vier groepen in te delen. Uit die indeling bleek dat er slechts in zes deelstaten sprake is van een redelijke overlapping tussen etnische groep en deelstaat. Het gaat om de Tigray, Amhara, Oromia, Somali, Afar en Harar deelstaten die - numeriek (behalve in het geval van Harar) en politiek – gedomineerd worden door de etnische groep waarnaar de naam van de deelstaat verwijst. Hieruit zouden we kunnen afleiden dat zes van de ongeveer 90 etnische groepen in Ethiopië over hun eigen deelstaat beschikken. Binnen de eigen deelstaat kunnen de betreffende etnische groepen – althans in theorie<sup>903</sup> – hun fundamentele rechten en vrijheden, inclusief de verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking, uitoefenen. Doorheen hun deelstaat beschikken zij over politieke autonomie (zij beschikken over een eigen parlement en regering) en zij hebben hierbij onder meer de mogelijkheid om de eigen taal als werktal van de regionale overheid te kiezen. Alle andere etnische groepen beschikken niet over een eigen deelstaat, maar werden samengebracht in een multi – etnische deelstaat of vormen een minderheid in een door een bepaalde groep gedomineerde deelstaat. In het vervolg van deze sectie zal voor beide categorieën etnische groepen de term minderheden worden gebruikt. Het gaat hier uiteraard niet om minderheden in de numerieke betekenis van het woord (vele van deze zogenaamde minderheidsgroepen zijn bijvoorbeeld veel omvangrijker dan de Harari), maar wel om politieke minderheden. Deze groepen vormen een politieke minderheid tegenover de groepen die over een eigen deelstaat beschikken. Daarenboven moet opgemerkt worden dat ook de leden van de dominante groepen niet noodzakelijk binnen het territorium van de eigen deelstaat leven. Zo leven talrijke Oromo en Amhara buiten de grenzen van de Oromia en Amhara deelstaat. Hoewel de verschillende etnische groepen constitutioneel dezelfde positie hebben, ontstaan in de praktijk aldus wel degelijk meerderheid – minderheidverhoudingen. Hoe kunnen deze minderheidsgroepen dan hun recht op zelfbeschikking uitoefenen, of – om het wat ruimer te stellen – hoe zullen de rechten van deze groepen worden beschermd?

<sup>902</sup> R. LEMARCHAND, “Ethnic Conflict Resolution in Contemporary Africa – Four Models in Search of Solutions” in G. BÄCHLER (ed.), *Federalism against Ethnicity?*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger, 1997, (95) 102; R.L. WATTS, “Lessons from the pathology of multicultural federations” in P. HÄNNI (ed.), *L’homme et l’Etat – Mélanges offerts par la Faculté de droit de l’Université de Fribourg pour Thomas Fleiner*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2003, (221) 225.

<sup>903</sup> Merk op dat een effectieve uitoefening van het recht op zelfbeschikking uiteraard afhangt van de reële autonomie waarover de deelstaten beschikken. Zie hiervoor sectie 8.2.1.



Een grote bekommernis bestaat vooral voor de etnische groepen die een minderheid vormen binnen een door een andere groep gedomineerde deelstaat. In de literatuur wordt immers gewezen op het gevaar voor de rechtspositie van deze etnische minderheidsgroepen. De kans bestaat dat de dominante groep de deelstaat als zijn exclusieve eigendom gaat beschouwen tengevolge waarvan de leden van de minderheidsgroep als buitenstaanders worden behandeld. Dit zet de deur open voor discriminerende maatregelen ten aanzien van de minderheidsgroepen.<sup>904</sup> Voor vele etnische groepen bestaat dus het gevaar dat een situatie van onderdrukking ten opzichte van een Amhara gedomineerde gecentraliseerde staat transformeert in een onderdrukking door regionale etnische meerderheden.

Dat dit gevaar niet denkbeeldig is kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de in hoofdstuk 7 besproken grondwet van Oromia van 2001. Artikel 8 van deze grondwet stelt dat *“Sovereign power in the region resides in the people of the Oromo Nation.”* Dat met *“people of the Oromo nation”* enkel bedoeld wordt op de Oromo etnische groep blijkt uit artikel 39 (6) van dezelfde grondwet: *“For the purpose of this constitution, the expression ‘the people of the Oromo Nation’ shall be construed as meaning those people who speak the Oromo language, who believe in their common Oromo identity, who share a large measure of a common culture as Oromos and who predominantly inhabit in a contiguous territory of the Regional state”*. De soevereine macht ligt dus niet bij de diverse volkeren binnen de deelstaat (binnen Oromia leven bijna 2 miljoen Amhara en honderdduizenden Gurage en Gedeo), maar exclusief bij de Oromo etnische groep. De Oromia grondwet lijkt aldus een ondergeschikte positie van de niet-Oromo volkeren vast te leggen. C. Emminghaus waarschuwt in dit verband voor *“eine Tyrannei der (regionalen) Mehrheit”*.<sup>905</sup> Een tirannie van de regionale meerderheid was natuurlijk niet wat de Ethiopische grondwetgever voor ogen had en hier zal dan ook worden nagegaan of er in het Ethiopische grondwettelijk bestel mechanismen zijn om de rechten van de etnische minderheidsgroepen te waarborgen. Belangrijk is dat de aandacht zal gaan naar de mogelijkheden die binnen de huidige constitutionele constructie – effectief of potentieel – kunnen worden geboden. Men zou immers kunnen argumenteren dat de minderhedenproblematiek ook kan aangepakt worden door een hervorming van de Ethiopische federale structuur in de richting van bijvoorbeeld een territoriale federatie; een federatie waarbinnen de grenzen van de gefedereerde entiteiten niet op basis van etnische criteria zijn vastgelegd. Hoewel een dergelijke radicale ommezwaai in de strategie van staatsopbouw her en der (onder meer door de belangrijkste oppositiepartij CUD) wordt gepropageerd, zal er in de uiteenzetting niet worden op ingegaan. Niet alleen is een revolutionaire ommekeer van de etnisch-territoriale aanpak louter speculatief, het is ook geen realistische of wenselijke optie. Hier wordt geponeerd dat een dergelijke omvorming niet mogelijk is zonder de stabiliteit van de Ethiopische staat ernstig in het gedrang te brengen. Is het immers realistisch te veronderstellen dat etnische groepen waaraan

---

<sup>904</sup> ALEMANTE G. SELASSIE, *“Ethnic Federalism: Its Promise and Pitfalls for Africa”*, *Yale Journal of International Law* 2003, Vol. 28, (51) 93 - 94.

<sup>905</sup> C. EMMINGHAUS, *Äthopiens ethnoregionaler Föderalismus*, Hamburg, Lit verlag, 1997, 147.

territoriale autonomie is toegekend zich goedschiks zullen neerleggen bij een herverdeling/opsplitsing van hun territorium?

Bij de uitwerking van het theoretisch kader werden drie mechanismen onderscheiden ter bescherming van etnische minderheden. Het eerste mechanisme is de herindeling van de bestaande territoriale organisatie. Een dergelijke herindeling beoogt een betere overeenstemming tussen etnische groep en territoriale entiteit te realiseren. Het tweede mechanisme gaat uit van een loskoppeling van autonomie en territorium. Het vereist het loslaten van de idee dat autonomie alleen aan een bepaalde territoriale entiteit kan toekomen. Indien de wijziging van territoriale grenzen niet mogelijk of opportuun is, kan eraan gedacht worden etnische minderheden culturele autonomie toe te kennen. De autonomierechten worden dan niet toegekend aan een bepaalde territoriale entiteit, maar aan de etnische minderheid zelf, ongeacht de geografische locatie van de leden ervan. Het derde mechanisme bestaat erin dat de federale grondwet – en desgevallend de regionale grondwetten – een lijst bevat met fundamentele mensenrechten waaronder eventueel culturele en politieke groepsrechten.

Twee van deze mechanismen zijn terug te vinden in het Ethiopische grondwettelijk bestel dat zowel een federale grondwet als – gelet op de constitutieve autonomie van de deelstaten – regionale grondwetten omvat.

#### **8.2.2.2. De creatie van nieuwe territoriale entiteiten**

Zowel in de federale als in de regionale grondwetten is er een duidelijke voorkeur voor het territoriale mechanisme ter accommodatie van etnische diversiteit en dit werd – althans op intraregionaal niveau – ook al verschillende keren toegepast. Vertrekkend van de etnisch-territoriale premisse gaan de grondwetten ervan uit dat de rechten van de etnische groepen het best kunnen beschermd worden binnen een eigen territorium. Het basisartikel uit de federale grondwet is opnieuw artikel 39 (3). Dit artikel reserveert het recht op territoriale autonomie niet voor bepaalde etnische groepen (bijvoorbeeld de groepen die hun eigen deelstaat hebben verkregen), maar stipuleert dat **alle** etnische groepen recht hebben op zelfbestuur binnen het eigen territorium. Hieruit volgt dat de huidige indeling van het Ethiopische grondgebied in negen deelstaten door de federale grondwet niet als definitief wordt beschouwd. De grondwet sluit niet uit dat de naties, nationaliteiten en volkeren die nog niet over een eigen deelstaat beschikken een dergelijke deelstaat gaan oprichten. Dit is de inhoud van het recht dat wordt toegekend in artikel 47, leden 2 en 3.

Tot op heden werd dit recht niet uitgeoefend, maar dit belet niet dat de territoriale strategie al verscheidene malen werd toegepast op het intraregionale niveau. Naar analogie en ter concretisering van de federale grondwet voorzien verschillende regionale grondwetten immers eveneens in de mogelijkheid voor minderheidsgroepen om een eigen territoriale entiteit op te richten. In de grondwet van de multi-etnische Zuidelijke deelstaat bijvoorbeeld wordt het recht op territoriale autonomie gespecificeerd als een recht voor de verschillende naties, nationaliteiten en volkeren van de deelstaat op de creatie van eigen

*Zones/Special Wereda*. De grondwettelijke basis hiervoor is artikel 45 (2) van de Zuidelijke grondwet waarin wordt bepaald dat “*The Nations, Nationalities or Peoples in the Region shall have their own zonal or Special Wereda administration ...*”. Uit de studie van de regionale constitutionele mechanismen voor de accommodatie van etnische diversiteit blijkt dat ook in de grondwetten van Amhara en Benishangul - Gumuz wordt voorzien in het recht op territoriale autonomie voor etnische minderheidsgroepen. Een belangrijke vaststelling is dat de grondwet van de Amhara deelstaat het recht op de creatie van een eigen territoriale entiteit (*Nationality Administration* genaamd) exclusief voorbehoudt aan drie etnische groepen: de Awi, Himra en Oromo. De grondwetten van Benishangul – Gumuz en de Zuidelijke deelstaat bevatten geen dergelijke expliciete beperking, maar de studie van grondwet en praktijk in beide deelstaten heeft aangetoond dat ook zij dit recht niet toekennen aan alle naties, nationaliteiten en volkeren. Op dit punt moet teruggekeken worden op de in hoofdstuk 7 ontwikkelde theorie over de endogene en de exogene minderheden. Uit de studie van de regionale grondwetten en de praktijk in verschillende deelstaten kwam aan het licht dat in de deelstaten een onderscheid wordt gemaakt tussen endogene en exogene etnische groepen. De endogene groepen zijn deze die al erg lang in de deelstaat verblijven en dus als endogeen aan de deelstaat worden beschouwd. De exogene groepen zijn recenter in de regio komen wonen en worden gezien als interne migranten. Het gaat om volkeren **in** de regio, niet om volkeren **van** de regio en ze hebben binnen de regio dan ook geen recht op specifieke beschermingsmechanismen. Dit impliceert dat enkel de endogene minderheden binnen een deelstaat recht hebben op de creatie van een territoriale entiteit. Volgens de toegepaste redenering hebben de exogene groepen geen specifieke bescherming nodig, daar zij endogeen zijn aan een andere deelstaat en zij dan ook daar kunnen genieten van een specifieke bescherming. Concreet geeft dit voor de deelstaten het volgende beeld. In Somali, Afar en Oromia worden geen endogene groepen erkend en zijn er bijgevolg geen aparte territoriale entiteiten op etnische basis opgericht. Ook in Harar zijn er geen endogene minderheden. Wel is er de uitzonderlijke situatie dat de politiek dominante groep (de Harari) er tegelijk een numerieke minderheid vormt ten gevolge waarvan de regionale grondwet specifieke beschermingsmechanismen voor de Harari uitwerkt. In Tigray zijn er twee endogene minderheden, de Irob en de Kunama, die in de regio over een eigen *Wereda* beschikken. In Amhara worden drie endogene minderheden erkend, de Awi, Himra en Oromo, en deze hebben een eigen *Nationality Administration* opgericht. In Benishangul – Gumuz zijn er vijf endogene groepen, de Berta, de Gumuz, de Shinasha, de Mao en Komo (merk op dat de grondwet de term endogeen expliciet vermeldt) en de stelling wordt verdedigd dat alleen zij recht hebben op de creatie van een eigen *Administration of Nationalities*. Dit kan voorlopig niet aan de realiteit worden getoetst daar op het ogenblik van onderzoek nog steeds de oude administratieve indeling in niet-etnische Zones werd toegepast. In Gambella werden tot nu toe drie *Nationality Zones* opgericht voor de Nuer, Anuak en Mejenger, allen endogene groepen. Ook in de Zuidelijke deelstaat zijn de 21 Zones en *Special Wereda* uitsluitend opgericht voor endogene groepen. De Zuidelijke grondwet bevat geen lijst met endogene groepen, maar een volledig overzicht van de verschillende endogene groepen

van de Zuidelijke deelstaat is te vinden in de ledenlijst van de regionale *Council of Nationalities* (de tweede kamer van het regionale parlement).

De aparte territoriale entiteiten (*Zones*, *Special Wereda*, *Nationality Administration*, ...) bieden een belangrijke bescherming aan de politieke en culturele rechten van de dominante etnische groepen. Zo beschikken de *Zones* en *Special Wereda* in de Zuidelijke deelstaat over een eigen wetgevende raad en regering en kunnen zij de eigen taal als werktal kiezen. Hoewel juridisch niet helemaal correct zou dan ook kunnen gesteld worden dat de staatsstructuur van het federale niveau wordt overgenomen op het niveau van de Zuidelijke deelstaat. In de literatuur wordt opgemerkt dat de creatie van interne federale structuren – dit zijn federale structuren binnen de gefedereerde entiteiten – een oplossing kan zijn voor minderhedenproblemen. Hiervoor is het echter vereist dat de betreffende etnische minderheid geconcentreerd leeft binnen een bepaald territorium.<sup>906</sup> Zoals bij de evaluatie van de Zuidelijke staatsstructuur werd opgemerkt is deze territoriale strategie er inderdaad in geslaagd om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van bepaalde etnische groepen (bv. de Silte en Wolayita). Tegelijkertijd werden echter nieuwe minderheden gecreëerd. De bevolkingssamenstelling van de Zuidelijke deelstaat is immers een zodanig etnisch lappendeken dat er zelden een overeenstemming van etnische groep en territoriale entiteit zal ontstaan. Het tot in het uiterste streven naar etnisch homogene entiteiten is dan ook een einde- en hopeloze betrachting die alleen maar resulteert in bijkomende administratieve complicaties en ingaat tegen de objectieven van “good governance”. De gebrekkige overlapping tussen territorium en leefgebied van een bepaalde etnische groep geldt trouwens niet alleen voor de Zuidelijke deelstaat. In Benishangul – Gumuz is het zelfs de belangrijkste reden voor het niet invoeren van de nieuwe op etnische basis georganiseerde administratieve structuur.<sup>907</sup> Dit betekent uiteraard niet dat de territoriale strategie helemaal moet verworpen worden. De oprichting van op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten – regio’s, *Zones*, *Wereda*, *Nationality Administration* – was ongetwijfeld noodzakelijk om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van bepaalde etnische groepen. Met een blik op het historische overzicht is het bijvoorbeeld moeilijk denkbaar dat groepen zoals de Tigray, de Oromo en de Somali bereid waren geweest binnen het Ethiopische staatsverband te blijven indien hun geen territoriale autonomie binnen een eigen deelstaat was toegekend. Ook binnen de Zuidelijke deelstaat was de oprichting van nieuwe *Zones* en *Special Wereda* de enige mogelijkheid om bepaalde conflicten te beëindigen (zoals de problematiek betreffende de Silte). Daarenboven kan de strategie ook in de toekomst nog nuttig zijn, bijvoorbeeld voor etnische groepen die geconcentreerd binnen een bepaald territorium leven. Duidelijk is echter dat het territoriale mechanisme geen globale oplossing kan bieden voor de minderhedenproblematiek in Ethiopië. Geconfronteerd met de onmogelijkheid om etnisch homogene administratieve entiteiten tot stand te brengen, kan gedacht worden aan alternatieve mechanismen voor de incorporatie van etnische diversiteit en de bescherming van etnische minderheden.

<sup>906</sup> Y. DINSTEIN, “The Degree of Self-Rule of Minorities in Unitarian and Federal States” in C. BRÖLMANN, R. LEFEBER en M. ZIECK (eds.), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, (221) 231.

<sup>907</sup> Interview met Yaregal Aysheshim, president van Benishangul – Gumuz, Assosa, 2 maart 2005.

### 8.2.2.3. De toekenning van non-territoriale autonomie

Een mechanisme dat niet terug te vinden is in de Ethiopische grondwet, maar dat wel aangepast lijkt aan de Ethiopische realiteit is de toekenning van non-territoriale autonomie. Het gaat om een concept dat door D. Beke aangeduid wordt met de term “*Community Decentralisation*”.<sup>908</sup> Het opmerkelijke aan het concept is dat het afwijkt van het paradigma waarbij een automatische associatie tussen autonomie en territorium wordt gemaakt. Bij non-territoriale autonomie wordt het zelfbestuur niet toegekend aan een bepaalde territoriale entiteit, maar wel aan de etnische groep zelf.<sup>909</sup> Dit laat toe om het zelfbestuur van alle etnische groepen te realiseren ongeacht of zij geconcentreerd leven binnen een bepaald territorium of niet. De achtergronden en enkele toepassingen van de non-territoriale autonomie alsook een aantal kritische bedenkingen werden besproken in het tweede hoofdstuk zodat daar niet meer moet worden op ingegaan. Hier zal enkel een mogelijke toepassing van de non-territoriale autonomie in Ethiopië voorgesteld worden. *Supra* werd opgemerkt dat deze uiteenzetting vooral tot doel heeft de bestaande grondwettelijke mechanismen voor de accommodatie van etnische diversiteit bloot te leggen en de positieve en negatieve aspecten van de Ethiopische federale structuur te evalueren. In de tekst wordt voorzichtig omgesprongen met het promoten van diepgaande constitutionele hervormingen en dit omwille van de vele vaak moeilijk voorzienbare maatschappelijke factoren (onder meer politieke, economische en sociale factoren) die *prima facie* aantrekkelijke theoretische concepten in de praktijk onwerkbaar of compleet ongeschikt maken. Dit *caveat* moet ook geplaatst worden bij het voorstel van de introductie van non-territoriale autonomie in Ethiopië.<sup>910</sup> Niettemin lijkt dit mechanisme zo zeer toegespitst op de Ethiopische realiteit dat een niet-vermelding ervan bijzonder jammer zou zijn, al is het maar om de aanzet te geven tot een verdere discussie.

Het voorstel van non-territoriale autonomie kan inhouden dat alle naties, nationaliteiten en volkeren in Ethiopië het recht krijgen om eigen raden en regeringen op te richten los van enig territorium. De bevoegdheid van die etnische instellingen strekt zich dan enkel uit tot de leden van de betrokken etnische groep, maar wel tot alle leden van die groep waar zij ook leven binnen het grondgebied van de staat. Hier wordt uiteraard niet gepleit voor de integrale vervanging van de territoriale administratie, maar wel voor een aanvulling daarvan met een non-territoriale administratie. Beide administratieve niveaus zijn dus niet wederzijds uitsluitend, maar complementair. Dit impliceert een verdeling van bevoegdheden over de twee administratieve geledingen. Aan de non-territoriale overheden, waarin enkel leden van één etnische groep vertegenwoordigd zijn, kunnen bevoegdheden worden toegekend die nauw verbonden zijn met de specifieke eigenschappen van deze groep:

<sup>908</sup> D. BEKE, *The Limits of Territorial Decentralization. Can ‘Community Decentralisation’ bring a solution?*, Voordracht op de Annual Conference IASIA (International Association of Schools and Institutes of Administration), Québec, 4 - 7 juli 1997.

<sup>909</sup> J. Mc GARRY, “Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities” in A. L. GRIFFITHS en K. NERENBERG (eds.), *Handbook of Federal Countries, 2002*, Montreal & Kingston/ London/ Ithaca, McGill-Queen’s University Press, 2002, (416) 425.

<sup>910</sup> R. Bauböck bijvoorbeeld bespreekt in het algemeen verschillende negatieve effecten van non-territoriale autonomie die zich ook in Ethiopië zouden kunnen voordoen; R. BAUBÖCK, *Territorial or cultural autonomy for national minorities*, Wenen, IWE – Working Paper Series, 2001.

bevoegdheden zoals cultuur, taal, onderwijs. De bevoegdheden die omwille van hun aard territoriaal zijn zoals economie, politie, grondenbeleid, landbouw, infrastructuur, blijven toekomen aan de territoriale instellingen waarin alle etnische groepen die binnen het territorium leven vertegenwoordigd zijn.<sup>911</sup>

Concreet voor Ethiopië betekent dit dat etnische groepen die te verspreid of te klein zijn om aanspraak te maken op territoriale autonomie nu toch de mogelijkheid tot zelfbestuur krijgen. Ook de leden van de etnische groepen die wel over territoriale autonomie beschikken, maar die buiten het betreffende territorium leven (zoals het geval is met vele Amhara en Oromo) kunnen hiervan genieten. In het geval van deze laatste groepen zouden de non-territoriale bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend door de reeds bestaande op etnische basis georganiseerde regionale raden of door aparte etnische raden.

Zoals gezegd is dit initiële voorstel niet meer dan een aanzet tot verdere discussie en tot op heden is er geen aanwijzing dat dit effectief wordt overwogen. Niet zo verwonderlijk, daar de introductie van non-territoriale autonomie een ernstige relativisering zou betekenen van de etnisch-territoriale premisse die een centraal kenmerk is van het federale gebouw.<sup>912</sup>

Daarom zou alternatief ook een mechanisme kunnen worden ontwikkeld dat een compromis inhoudt tussen de territoriale benadering en de bescherming van etnische rechten. Het mechanisme behoudt het onderscheid tussen endogene en exogene groepen. Alleen endogene groepen kunnen binnen een deelstaat genieten van een groepspecifieke bescherming. Exogene groepen zijn endogeen aan een andere deelstaat en kunnen daar genieten van een specifieke bescherming. Hieruit volgt dat enkel endogene groepen binnen een deelstaat kunnen genieten van non-territoriale autonomie. Het recht op territoriale autonomie waarover de endogene groepen binnen de deelstaat beschikken, wordt dus aangevuld met een recht op non-territoriale autonomie. Dit voorgestelde mechanisme kan concreet geïllustreerd worden met het voorbeeld van de Zuidelijke deelstaat. Amhara en Oromo zijn volkeren exogeen aan de Zuidelijke deelstaat waardoor zij binnen de deelstaat niet kunnen genieten van een specifieke bescherming en dus geen recht hebben op non-territoriale autonomie. De Gurage en Sidama zijn echter endogeen aan de Zuidelijke deelstaat. Naast een territoriale autonomie binnen een eigen Zone beschikken zij er, op grond van het voorgestelde mechanisme, ook over een non-territoriale autonomie in de andere Zones van de deelstaat. Voorwaarde voor de uitoefening van de non-territoriale autonomie is wel het overschrijden van een bepaalde numerieke drempel. Is de numerieke drempel overschreden, dan wordt het recht op non-territoriale autonomie gekoppeld aan een recht op vertegenwoordiging in de territoriale instellingen (bijvoorbeeld Zonale/*Special Wereda* raden).

---

<sup>911</sup> Een voorstel van mogelijke verdeling van bevoegdheden is ook terug te vinden in D. BEKE, *o.c.*

<sup>912</sup> Al moeten we opmerken dat non-territoriale autonomie niet helemaal onbekend is in Ethiopië. Er is namelijk het voorbeeld van Harar waar de leden van de *Harar National Assembly* (één van de constituerende kamers van het regionale parlement) verkozen worden door leden van de Harari etnische groep, waar deze zich ook mogen bevinden.

#### **8.2.2.4. Constitutionele bescherming van minderheidsrechten**

Hoewel de grondwet dus sterk de nadruk legt op de territoriale strategie, werd hierboven al opgemerkt dat er in het Ethiopische grondwettelijk bestel ook andere mechanismen ter bescherming van (leden van) etnische minderheidsgroepen zijn geïncorporeerd.

Eén van die mechanismen is het opnemen in de federale grondwet van een lijst met fundamentele individuele mensenrechten die door leden van de etnische minderheidsgroepen kunnen worden ingeroepen tegenover de federale en regionale overheid. De regionale overheden zijn verplicht om deze grondwettelijke bepalingen te respecteren, want artikel 9 GW stelt dat “*The Constitution is the supreme law of the land. Any law, customary practice or a decision of an organ of state or a public official which contravenes this Constitution shall be of no effect.*” Naast de federale grondwet bevatten ook de regionale grondwetten lijsten met individuele mensenrechten die sterk gelijklopend zijn met de lijst uit de federale grondwet. Dit kan een belangrijke bescherming bieden aan leden van minderheidsgroepen tegenover een regionaal of lokaal dominante groep. Een interessant voorbeeld hiervan deed zich voor bij de verkiezingen van 2000 in Benishangul – Gumuz. Bij de verkiezingen voor het regionale parlement werden kandidaten van exogene groepen geschrapt omdat zij niet één van de endogene talen uit de regio, de taal van de Berta, beheersten. De uitsluiting van de kandidaten werd bevestigd door de *National Electoral Board*. De zaak kwam in 2003 voor het *House of the Federation*.<sup>913</sup> In zijn advies aan het *House* stelde de meerderheidsopinie binnen de *Council of Constitutional Inquiry* (CCI) dat artikel 38 (1.b) van *Proclamation No. 111/1995* (de kieswet) in strijd was met artikel 38 (1) van de federale grondwet. Artikel 38 (1) van de federale grondwet stipuleert dat “*Every Ethiopian national, without any discrimination based on colour, race, nation, nationality, sex, language, religion, political or other opinion or other status*” zowel het actief als het passief kiesrecht heeft. Artikel 38 (1.b) van de kieswet bepaalt echter dat een kandidaat gekozen de regionale taal moet spreken. Volgens de meerderheidsopinie binnen de CCI was dit in strijd met artikel 38 (1) GW waarin zowel het actief als passief kiesrecht gewaarborgd worden zonder discriminatie op basis van taal. Het *House of the Federation* volgde het advies van de CCI niet en stelde dat de kennis van de regionale taal (de taal die door de regio krachtens artikel 5 (3) GW als regionale werktal is gekozen, in casu het Amhaars) voor een goede werking van het regionale parlement essentieel is. Wel oordeelde het *House of the Federation* dat de beslissing van de *Electoral Board* om de kandidaten te schrappen wegens het gebrek aan kennis van een **lokale** taal (de taal van één van de endogene volkeren in de regio, in casu de taal van de Berta) ongrondwettig was. De beslissing van de *Electoral Board* was in strijd met het individuele kiesrecht in artikel 38 GW. Aldus vormt dit een mooi voorbeeld van hoe etnische minderheden zich door een beroep op individuele rechten gewaarborgd door de federale grondwet kunnen beschermen tegen het al te voortvarend optreden van lokale meerderheidsgroepen. Belangrijk is dat een beroep op federaal en regionaal

---

<sup>913</sup> Beslissing van het *House of the Federation* van 14 maart 2003.

gewaarborgde individuele rechten kan gebeuren zowel door (leden van) endogene als exogene minderheden.

Naast een lange lijst met individuele rechten bevat de federale grondwet tevens verschillende culturele en politieke groepsrechten. Ook sommige regionale grondwetten voorzien in specifieke groepsrechten voor de verschillende etnische groepen van de deelstaat.

De belangrijkste culturele en politieke groepsrechten worden uiteraard toegekend in de sub – bepalingen 2 en 3 van artikel 39 van de federale grondwet. Het vervolg van de uiteenzetting vereist een beknopte herhaling van deze rechten.

Het tweede lid van artikel 39 kent aan alle naties, nationaliteiten en volkeren het recht toe op het spreken, schrijven en ontwikkelen van de eigen taal; het beleven, het ontwikkelen en het promoten van de eigen cultuur en de conservatie van de eigen traditie. De taalrechten kunnen bijzonder relevant en belangrijk zijn voor etnische groepen die een minderheid vormen in een door een andere groep gedomineerde territoriale entiteit waarin de taal van de dominante groep als werktal werd aangenomen. Het belang van zo'n federaal gewaarborgd recht wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door artikel 39 (1) van de Oromia grondwet uit 2001 waarin wordt gestipuleerd dat *“The people of the Oromo nation shall have the right to ...speak, develop and use, in any other manner, of their own language”*. De Oromia grondwet zegt dus niets over de taalrechten van de aanzienlijke etnische minderheden binnen Oromia. In andere regionale grondwetten worden wel culturele en taalrechten toegekend aan de diverse etnische groepen. In de grondwet van de Zuidelijke deelstaat bijvoorbeeld stelt artikel 39 (1) dat alle naties, nationaliteiten en volkeren van de deelstaat het recht hebben *“to preserve its identity and have it respected, promote and preserve its heritage, artifact and history and use and develop its own language and culture”*. Gelijkaardige bepalingen zijn terug te vinden in artikel 39 van de grondwetten van Benishangul – Gumuz en Amhara. Op dit punt moeten we terugkomen op het onderscheid tussen endogene en exogene groepen. De vraag is nu of ook de exogene minderheden binnen de deelstaat een beroep kunnen doen op deze culturele en taalrechten. Enerzijds kent de federale grondwet deze rechten toe aan alle naties, nationaliteiten en volkeren. Anderzijds zijn er de regionale grondwetten die, zoals herhaaldelijk opgemerkt, de uitoefening van die rechten beperken tot de endogene volkeren van de deelstaat. Kunnen de exogene volkeren binnen een deelstaat zich dan beroepen op het federaal gewaarborgde collectieve recht? Een belangrijke vraag waar voorlopig slechts een hypothetisch antwoord kan worden op gegeven. Hier wordt de positie ingenomen dat uit de logica van het Ethiopische grondwettelijk bestel voortvloeit dat dit niet mogelijk is. De federale grondwet gaat uit van de etnisch territoriale premisse, de overtuiging dat alle naties, nationaliteiten en volkeren gekoppeld kunnen worden aan een bepaald territorium. Dat etnische territorium valt binnen de grenzen van de negen deelstaten waardoor de deelstaten het kader vormen waarbinnen de naties, nationaliteiten en volkeren de verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking uitoefenen. Hieruit volgt dat



exogene etnische groepen hun recht op zelfbeschikking alleen kunnen uitoefenen in die deelsta(ten)at waar zij endogeen zijn.

Dit impliceert tevens dat uitsluitend de endogene groepen binnen een deelstaat zich kunnen beroepen op het recht op politieke autonomie en het recht op participatie uit artikel 39, lid 3 van de federale grondwet. De politieke autonomie omvat het recht op zelfbestuur binnen een eigen territorium. Het recht op politieke participatie impliceert het recht op gewaarborgde vertegenwoordiging in de federale en regionale overheden.

Het abstracte recht op territoriale autonomie voor de etnische groepen wordt in de grondwet van de Zuidelijke deelstaat gespecificeerd als een recht op de creatie van *Zones/Special Wereda*. In de Amhara grondwet gaat het om het recht op een *Nationality Administration* en in Benishangul – Gumuz gaat het om het recht van de endogene groepen op een *Administration of Nationalities*. Hoewel alle endogene naties, nationaliteiten en volkeren van een deelstaat in beginsel dus een recht op territoriale autonomie hebben, werd hierboven reeds besproken dat de uitoefening van dit recht op praktische bezwaren stuit. Het is dan ook jammer dat de Ethiopische grondwetten die het recht op territoriale autonomie beklemtonen, minder aandacht besteden aan de participatierechten. Nochtans zijn mechanismen van gewaarborgde vertegenwoordiging uitermate belangrijk, niet alleen voor het vrijwaren van de specifieke groepsbelangen, maar ook voor het stimuleren van overleg en consensus noodzakelijk voor de stabiliteit binnen de federatie.<sup>914</sup> Opvallend is dat de federale grondwet van 1994 minder aandacht besteedt aan de gewaarborgde vertegenwoordiging dan de constitutionele documenten uit de overgangsperiode. Ter zake kan herinnerd worden aan artikel 9(b) uit het Overgangshandvest waarin werd bepaald dat het staatshoofd, de eerste minister, de vice-voorzitter en de secretaris van de Raad van Afgevaardigden een verschillende etnische identiteit moesten hebben. Daarnaast stipuleerde artikel 9 (c) dat de eerste minister zich bij zijn keuze van ministers niet alleen zou laten leiden door “*technical competence*”, maar ook door “*consideration of ascertaining a broad national representation*”. Een ander belangrijk document uit de overgangsperiode is *Proclamation No. 7/1992* van 14 januari 1992. Daarin werd bepaald dat naties, nationaliteiten en volkeren die te klein waren om een eigen *Wereda* te krijgen, recht hadden op een vertegenwoordiging in de *Wereda* raad. Vergeleken hiermee bevatten de documenten op basis van de huidige grondwet minder waarborgen voor een ruime etnische spreiding van de politieke participatie. Zo heeft de federale grondwet de bepalingen inzake gewaarborgde vertegenwoordiging binnen de uitvoerende macht niet overgenomen. De grondwet zegt helemaal niets over de etnische identiteit van de president of de ministers. In de praktijk blijkt dat er wel naar gestreefd wordt een ruime etnische vertegenwoordiging te realiseren. Alhoewel hierbij meteen de bedenking kan worden geplaatst dat de Gambella en Benishangul-Gumuz deelstaten over geen enkele minister beschikken. De federale grondwet beperkt de gewaarborgde vertegenwoordiging tot het federale parlement. Er is uiteraard het *House of the Federation* waarin alle naties,

---

<sup>914</sup> R.L. WATTS, “Lessons from the pathology of multicultural federations” in P. HÄNNI (ed.), *L’homme et l’Etat – Mélanges offerts par la Faculté de droit de l’Université de Fribourg pour Thomas Fleiner*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2003, (221) 234.

nationaliteiten en volkeren recht hebben op ten minste één vertegenwoordiger.<sup>915</sup> Ook binnen de eerste kamer van het parlement, het *House of Peoples' Representatives*, wordt een ruime etnische vertegenwoordiging beoogd door het waarborgen van 20 zetels voor *minority nationalities and peoples*. Binnen de regionale grondwetten is er evenmin voldoende aandacht voor mechanismen van gewaarborgde vertegenwoordiging.

Zoals gezegd wordt er in de deelstaten die geen endogene minderheden erkennen (een voorbeeld hiervan is Oromia) op geen enkele plaats aandacht besteed aan de etnische diversiteit, maar ook in multi-etnische deelstaten worden weinig mechanismen van gewaarborgde vertegenwoordiging uitgewerkt, vooral op het subregionale niveau. Artikel 39 (3) van de Zuidelijke grondwet bepaalt, parallel met de federale grondwet, dat alle naties, nationaliteiten en volkeren van de Zuidelijke deelstaat het recht hebben op een billijke vertegenwoordiging in de regionale administratie. Verdere detaillering en concretisering hiervan zijn in de Zuidelijke grondwet niet terug te vinden. In het regionale parlement is de etnische representativiteit wel gewaarborgd. Zo is er de eerste kamer van het regionale parlement waar alle endogene groepen verzekerd zijn van vertegenwoordiging door de toekenning van gereserveerde zetels aan minderheidsgroepen. Belangrijk in dit verband is uiteraard de tweede kamer, de *Council of Nationalities*, waar alle endogene groepen recht hebben op ten minste één vertegenwoordiger. Dit verzekert meteen ook de etnische representativiteit van het orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie. De geprefereerde strategie ter bescherming van de etnische minderheidsgroepen in de Zuidelijke deelstaat is echter de creatie van nieuwe op etnische basis georganiseerde *Zones/Special Wereda*. Een gewaarborgde vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen binnen deze *Zonale/Special Wereda* administraties is echter niet opgenomen in de grondwet. Hoewel de praktijk leert dat vele *Zonale/Special Wereda* raden etnisch inclusief zijn, blijkt uit het in sectie 7.5.5. gegeven overzicht dat er ook verschillende zijn waarin enkel de dominante etnische groep vertegenwoordigd is. Ook in Benishangul – Gumuz ontbreekt het aan grondwettelijke waarborgen voor etnische vertegenwoordiging op subregionaal niveau. De regionale grondwet voorziet in een gewaarborgde vertegenwoordiging voor minderheidsgroepen in het regionaal parlement en in het orgaan voor grondwetsinterpretatie zijn alle endogene groepen gelijk vertegenwoordigd. De grondwet bevat echter geen bepalingen aangaande gewaarborgde vertegenwoordiging van minderheidsgroepen binnen de op etnische basis georganiseerde *Administration of Nationalities*. Gelet op het feit dat de endogene etnische groepen verspreid leven over het territorium van de deelstaat is een dergelijke gewaarborgde vertegenwoordiging nochtans geenszins overbodig.

Uit het bovenstaande blijkt dat het mechanisme van gewaarborgde vertegenwoordiging globaal onderbelicht wordt in de Ethiopische constitutionele documenten en dit niettegenstaande de voordelen ervan voor de politieke participatie van erg kleine of territoriaal verspreide etnische groepen.

---

<sup>915</sup> Of het *House of the Federation* een geschikt orgaan is om de politieke participatie van alle etnische groepen te verzekeren wordt *infra* geëvalueerd.

Na dit overzicht van rechten die door – leden van – etnische minderheidsgroepen kunnen worden ingeroepen, moet stilgestaan worden bij de mechanismen om die rechten ook effectief af te dwingen. De federale en regionale constitutionele documenten werken verschillende mechanismen uit met het oog op een effectieve eerbiediging door de overheidsorganen van de grondwettelijk gewaarborgde fundamentele rechten en vrijheden. Binnen de regionale grondwetten wordt de taak van grondwettigheidtoezicht sinds de recente constitutionele hervormingen meestal toegekend aan een specifiek orgaan: de *Constitutional Interpretation Commission*. Dat is bijvoorbeeld het geval in de Oromia, Amhara, Gambella en Benishangul – Gumuz deelstaten. In de multi-etnische Zuidelijke deelstaat wordt de bevoegdheid tot grondwettigheidtoetsing – naar het voorbeeld van het federale niveau – toegekend aan de tweede kamer van het regionale parlement: de *Council of Nationalities*. Zowel de *Constitutional Interpretation Commission* als de *Council of Nationalities* worden in de uitoefening van hun taak bijgestaan/geadviseerd door een – uit juridische specialisten samengestelde – *Council of Constitutional Inquiry*. De eerbiediging van de in de federale grondwet opgenomen fundamentele rechten en vrijheden wordt gewaarborgd door het *House of the Federation*, eveneens bijgestaan door een *Council of Constitutional Inquiry*. Het *House* is niet alleen bevoegd voor grondwettigheidtoetsing, het is daarenboven geconcipeerd als de centrale instelling om de uitoefening van de verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking te waarborgen. Artikel 62 (3) GW stipuleert immers dat het *House* beslissingen neemt over “*issues relating to the rights of Nations, Nationalities and Peoples to self-determination, including the right to secession*”. Verder in dit hoofdstuk zal geëvalueerd worden of het *House of the Federation* een geschikte instelling is om de eerbiediging van fundamentele rechten en vrijheden te verzekeren.

Ter afsluiting van sectie 8.2.2. is het nuttig om de belangrijkste bevindingen nog even samen te brengen. Hoewel bij de creatie van de gefedereerde entiteiten de etnisch-territoriale aanpak werd gevolgd, beschikken vandaag slechts 6 van de meer dan 80 etnische groepen over hun eigen deelstaat. Binnen hun deelstaat kunnen de betreffende etnische groepen hun fundamentele rechten en vrijheden (inclusief de verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking) uitoefenen. De andere etnische groepen vormen een minderheid binnen deze deelstaten of werden samengebracht in een multi-etnische deelstaat. Een dergelijke vaststelling resulteert in een bekommernis voor de rechtspositie van deze feitelijke minderheidsgroepen. Er werd opgemerkt dat de federale grondwet en – omwille van de regionale constitutionele autonomie – de regionale grondwetten verschillende mechanismen bevatten ter bescherming van de rechten van minderheidsgroepen. Zowel de federale grondwet als regionale grondwetten bevatten een lijst met fundamentele (individuele) rechten en vrijheden die door de leden van de etnische groep als Ethiopische burgers kunnen worden ingeroepen. Voor de uitoefening van het collectieve recht op zelfbeschikking prefereren de constitutionele documenten de toekenning van territoriale autonomie. In een etnisch lappendeken zoals Ethiopië worden de beperkingen van de territoriale strategie echter snel duidelijk. Hierdoor lijken alternatieve mechanismen zoals de toekenning van non-territoriale autonomie heel

aantrekkelijk. De non-territoriale autonomie voor een bepaalde etnische groep zou dan betrekking hebben op aangelegenheden die nauw verbonden zijn met de identiteit van de betreffende groep: aangelegenheden zoals cultuur, taal, onderwijs. Non-territoriale autonomie wordt niet voorzien, maar de federale grondwet en verschillende regionale grondwetten kennen wel culturele en taalrechten toe aan alle (endogene) etnische groepen. In verschillende constitutionele documenten worden ook mechanismen van gewaarborgde vertegenwoordiging opgenomen, zij het te beperkt gelet op het potentiële voordeel ervan voor het realiseren van eenheid in diversiteit. De federale grondwet en de regionale grondwetten creëren verschillende instellingen die ermee belast zijn de eerbiediging van de respectieve grondwettelijke bepalingen af te dwingen. Hieronder zal worden nagegaan of de instelling die toeziet op de naleving van de federale grondwet, het *House of the Federation*, ook geschikt is om die taak uit te voeren.

### 8.2.3. De institutionele vertegenwoordiging van etnische groepen

In de secties 8.2.1. en 8.2.2. werd voornamelijk aandacht besteed aan de verschillende rechten die de naties, nationaliteiten en volkeren kunnen laten gelden tegenover de federale en regionale overheden. Met het oog op een systematische evaluatie kan dan ook gesteld worden dat de twee voorgaande paragrafen betrekking hadden op het element diversiteit binnen de federatie. Bij de aanvang van de studie van de federale structuur werd er echter op gewezen dat een goede werking van de federatie meer vereist dan een erkenning en bescherming van de diversiteit. Daarnaast is het essentieel dat de verschillende naties, nationaliteiten en volkeren bereid zijn om samen te werken en gezamenlijk vorm te geven aan de uitbouw van een stabiele Ethiopische staat. Het is dit element van eenheid dat in de komende twee secties 8.2.3. en 8.2.4. wordt geëvalueerd. Biedt de federale grondwet voldoende mechanismen voor de totstandkoming ervan? In de literatuur wordt erop gewezen dat een belangrijk instrument hiertoe de institutionele vertegenwoordiging is van de diverse etnische groepen op het federale niveau.<sup>916</sup> Het argument luidt dat de etnische groepen slechts geïnteresseerd zijn in de eenheid binnen de federatie wanneer zij voldoende invloed kunnen uitoefenen binnen de federale instellingen.<sup>917</sup> In de vorige sectie werd al vermeld dat het recht op gewaarborgde vertegenwoordiging van alle naties, nationaliteiten en volkeren in de federale overheid wordt toegekend door artikel 39 (3) GW. Er werd echter eveneens opgemerkt dat de constitutionele concretisering daarvan beperkt blijft tot het federale parlement. In sectie 6.5.2. werd vastgesteld dat het federale parlement, naar het voorbeeld van de meeste andere federale staten, twee kamers telt. De leden van de eerste kamer, het *House of Peoples' Representatives*, zijn de vertegenwoordigers van het gehele Ethiopische volk. Zij worden verkozen via algemene en rechtstreekse verkiezingen volgens het meerderheidsstelsel, meerbepaald het zgn. *first-past-the-post* kiesstelsel. Concreet betekent dit dat de ene zetel binnen elk kiesdistrict zal gewonnen worden door de kandidaat met de meeste stemmen binnen het district. Dit is het

<sup>916</sup> R.L. WATTS, "Lessons from the pathology of multicultural federations" in P. HÄNNI (ed.), *L'homme et l'Etat – Mélanges offerts par la Faculté de droit de l'Université de Fribourg pour Thomas Fleiner*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2003, (221) 234.

<sup>917</sup> J. Mc GARRY, *l.c.*, (416) 437.

eenvoudigste kiesstelsel,<sup>918</sup> maar is het ook het meest geschikte? In de literatuur wordt opgemerkt dat dit stelsel resulteert in de exclusieve vertegenwoordiging van de meerderheidsopvatting binnen het kiesdistrict.<sup>919</sup> Toegepast op Ethiopië betekent dit een reëel gevaar voor de vertegenwoordiging van etnische minderheidsgroepen (in de betekenis van groepen die een numerieke minderheid vormen in het kiesdistrict). De Ethiopische maatschappij wordt gekenmerkt door een grote aandacht voor de etnische diversiteit en de Ethiopische politieke context wordt gedomineerd door op etnische basis georganiseerde politieke partijen. De kans is dan ook groot dat de ene zetel in zowat elk kiesdistrict zal gewonnen worden door de partij/kandidaat die opkomt voor de belangen van de etnische groep die in dat kiesdistrict de meerderheid uitmaakt. De gekozene zal dan niet de bevolking van het kiesdistrict, maar enkel de dominante groep uit het district vertegenwoordigen. Dit is vooral problematisch voor deze etnische groepen die in geen enkel kiesdistrict de numerieke meerderheid uitmaken. De kans bestaat dat deze groepen geen vertegenwoordiger hebben in het *House of Peoples' Representatives*. Een proportioneel kiesstelsel lijkt dan ook beter geschikt om een ruime vertegenwoordiging te realiseren en mogelijke uitsluiting van etnische minderheden tegen te gaan.<sup>920</sup> Hierbij kan aangestipt worden dat ook vanuit de Ethiopische oppositie stemmen opgaan voor de invoering van een proportioneel stelsel. Zo stelde de UEDP (*United Ethiopian Democratic Party*), één van de belangrijkste oppositiepartijen, met het oog op de federale en regionale verkiezingen van 2005 verschillende aanpassingen aan de kieswet voor. Eén van de aanpassingen waarvoor de partij pleitte was precies de vervanging van het meerderheidsstelsel door een proportioneel stelsel.<sup>921</sup> Het is dan ook evident dat het huidige kiesstelsel in het voordeel van de regeringspartij is. De stevige politieke organisatie en de sterke lokale verankering van het EPRDF (herinner de grote EPRDF controle over de lokale *Kebele* autoriteiten) verzekeren de regeringspartij van de meeste stemmen in de meerderheid van de kiesdistricten. Een proportioneel stelsel zou ongetwijfeld leiden tot een grotere vertegenwoordiging van de oppositie in het *House of Peoples' Representatives*. Hoewel de Ethiopische grondwet dus kiest voor een meerderheidsstelsel moet wel opgemerkt worden dat dit stelsel aangevuld wordt met een gewaarborgde vertegenwoordiging van “*minority Nationalities and Peoples*”. Artikel 54 (3) GW bepaalt dat van het maximum aantal van 550 zetels in het *House of Peoples' Representatives* minstens 20 zetels gereserveerd zijn voor die etnische minderheden. Een verdere bespreking hiervan kan gevonden worden in sectie 6.5.2.1. Voor de concrete vertegenwoordiging van de etnische groepen in het *House of Peoples' Representatives* heeft de gekozen kieswijze tot gevolg dat de grote groepen veel meer vertegenwoordigers hebben dan de kleine. Zo hebben het OPDO en het ANDM als vertegenwoordigende partijen van de Oromo en de Amhara samen meer dan de helft van de zetels. In federale

<sup>918</sup> [FASIL NAHUM](#), *Constitution for a nation of nations: The Ethiopian prospect*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1997, 68.

<sup>919</sup> [J. Mc GARRY, l.c., \(416\) 438.](#)

<sup>920</sup> [De voordelen van een proportioneel systeem in etnisch diverse samenlevingen worden beschreven door P. UPADHYAYA, “Electoral Strategies of Ethnic Conflict Management”, \*Indian Journal of Federal Studies\* 2/2003, \(29\) 45.](#)

<sup>921</sup> [Ethiopian Reporter, 21 april 2004.](#)

staten wordt het overwicht van de grote gefedereerde entiteiten in de eerste kamer evenwel gecompenseerd door een oververtegenwoordiging van de kleine entiteiten in de tweede kamer. Dit brengt ons bij de tweede kamer van het federale parlement in Ethiopië, het *House of the Federation*. De doelstelling van een klassieke tweede kamer in een federale staat is tweeledig. Vooreerst vormt de tweede kamer de instelling waarbinnen de gefedereerde entiteiten kunnen deelnemen aan het federale beleid. De tweede kamer vormt het forum waar de gefedereerde entiteiten elkaar kunnen ontmoeten en waar zij betrokken worden bij en hun zeg hebben over aangelegenheden van gemeenschappelijk/federaal belang. Hiermee vervult de tweede kamer een cruciale functie met het oog op de eenheid binnen de federatie. Tegelijkertijd is de tweede kamer belangrijk voor het waarborgen van de diversiteit. De tweede kamer beschermt immers de belangen van de kleine deelstaten tegenover de grote. Deze tweede doelstelling vloeit voort uit de samenstelling van de eerste kamer van het federale parlement. De eerste kamer is de vertegenwoordigende vergadering van de gehele federatie met vertegenwoordigers die pro rata van de bevolking worden verkozen. Dit impliceert een overwicht van de grote (dichtbevolkte) deelstaten tegenover de kleine. Teneinde dit overwicht te compenseren en de exclusieve controle van de grote deelstaten over het federaal niveau te vermijden is het gebruikelijk dat de kleinere (minder bevolkte) deelstaten oververtegenwoordigd worden in de tweede kamer. Die oververtegenwoordiging kan de vorm aannemen van een volstrekt gelijke deelstaat-vertegenwoordiging zoals in de Verenigde Staten of Australië, zij het dat dit eerder uitzonderlijk is.<sup>922</sup> Een volstrekt gelijke deelstaatvertegenwoordiging gaat immers hand in hand met een ongelijke vertegenwoordiging van de burgers uit de verschillende deelstaten. Preston King stelt in dit verband dat “*Any strict equality of representation of the regions creates a necessary inequality of representation between the citizens of the different regions.*”<sup>923</sup> Voor de Amerikaanse senaat betekent dit bijvoorbeeld concreet dat de stem van een burger uit Rhode Island 27 keer sterker doorweegt dan de stem van een burger uit California. In de meeste federaties wordt dan ook gepoogd een compromis te vinden tussen de gelijke vertegenwoordiging van de burger en de gelijke regionale vertegenwoordiging. In de praktijk komt het erop neer dat het criterium bevolking in aanmerking wordt genomen bij het bepalen van de regionale vertegenwoordiging, maar dat er toch wordt gestreefd naar een oververtegenwoordiging van de minder bevolkte deelstaten. Een goed voorbeeld daarvan is Duitsland. Artikel 51 (1) van de Duitse grondwet stelt dat “*Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und aberrufen.*” Artikel 51 (2) stipuleert verder dat ieder *Land* minstens drie stemmen heeft. *Länder* met meer dan twee miljoen inwoners hebben vier stemmen, *Länder* met meer dan zes miljoen inwoners vijf en *Länder* met meer dan zeven miljoen inwoners zes. Hierna zal de stelling ontwikkeld en verdedigd worden dat het *House of the Federation* in zijn huidige vorm niet geschikt is om de hierboven vermelde dubbele doelstelling te bereiken. Het *House* biedt nauwelijks mogelijkheden aan de gefedereerde entiteiten tot participatie aan het federale beleid en slaagt er evenmin in het overwicht van de grote

<sup>922</sup> R. WATTS, “Regional representation in national institutions” in B. DE VILLIERS en J. SINDANE (eds.), *Regionalism: Problems and Prospects*, Pretoria, HSRC, 1993, (154) 167.

<sup>923</sup> PRESTON KING, “Federation and Representation” in M. BURGESS en A-G GAGNON (eds.), *Comparative Federalism and Federation*, Toronto/Buffalo, University of Toronto Press, 1993, (94) 99.

etnische groepen in de eerste kamer, het *House of Peoples' Representatives*, te compenseren.

Een eerste probleem dat zich stelt bij de evaluatie van het *House of the Federation* (hierna HoF) is de aard van de vertegenwoordiging binnen het *House*; een moeilijkheid waar reeds in sectie 6.5.2.2. op gewezen werd. Het HoF is, als de tweede kamer van het federale parlement, de vertegenwoordigende vergadering van de gefedereerde entiteiten binnen de federatie. De vraag is nu of onder die diverse entiteiten de negen deelstaten dan wel de naties, nationaliteiten en volkeren binnen die deelstaten moeten worden begrepen. De grondwet stelt immers dat de leden van het HoF vertegenwoordigers zijn van de naties, nationaliteiten en volkeren, maar bepaalt eveneens dat zij zullen verkozen worden vanuit de deelstaten. Deze regeling is een gevolg van de constitutionele logica. Het centrale artikel binnen de Ethiopische federale structuur is – het behoeft geen herhaling – artikel 39. Artikel 39 kent, naast een recht op secessie, verschillende aspecten van het interne recht op zelfbeschikking toe aan de diverse naties, nationaliteiten en volkeren. Zoals hierboven *in extenso* werd besproken beoogt de grondwet het recht op zelfbeschikking bij voorkeur te realiseren door de creatie van op etnische basis georganiseerde deelstaten. Deze deelstaten vormen het geprefereerde kader voor de uitoefening van de verschillende aspecten van het recht op zelfbeschikking. Het is dan ook logisch dat de naties, nationaliteiten en volkeren hun recht op politieke participatie in de federale overheid uitoefenen doorheen de deelstaten. In sectie 6.5.2.2. werd geargumenteed dat de leden van het HoF primordiaal zullen optreden als vertegenwoordigers van hun etnische groep, met dien verstande dat het belang van de etnische groep kan samenvallen met het belang van de deelstaat. De vraag of de leden van het HoF zullen optreden als vertegenwoordigers van hun etnische groep dan wel als vertegenwoordigers van hun deelstaat heeft een praktische relevantie voor de evaluatie van de instelling. De vraag is vooral belangrijk met betrekking tot de leden uit de Zuidelijke deelstaat. Uit de voorziening dat alle naties, nationaliteiten en volkeren recht hebben op ten minste één vertegenwoordiger in het HoF vloeit voort dat deelstaten met een etnisch heterogene bevolkingssamenstelling meer vertegenwoordigers hebben in het HoF dan etnisch meer homogene staten met een gelijk bevolkingsaantal. Zo beschikt de etnisch bijzonder diverse Zuidelijke deelstaat over maar liefst 52 vertegenwoordigers op een totaal van 108. Dit verleent aan die deelstaat (en dus ook aan de tientallen naties, nationaliteiten en volkeren binnen die deelstaat) een potentieel bijzonder machtige positie binnen de tweede kamer van het federale parlement. Potentieel, want die machtspositie zal enkel ontstaan indien de vertegenwoordigers van deze deelstaat erin slagen om ondanks hun etnische verscheidenheid als een hecht blok naar buiten te treden. Met andere woorden, de machtige positie van de Zuidelijke deelstaat in het *House of the Federation* is afhankelijk van de totstandkoming van eenheid in diversiteit binnen die deelstaat. Vandaag zijn er een aantal constitutionele en politieke factoren die de totstandkoming van eenheid in diversiteit binnen de Zuidelijke deelstaat aanmoedigen. Bij de bespreking van de Zuidelijke grondwet werd gewezen op de constitutionele mechanismen die met het oog op deze doelstelling werden uitgewerkt. Het is echter vooral de rol van de regionale regeringspartij die bij de Zuidelijke vertegenwoordigers in het HoF de aandacht voor het collectieve/regionale



belang verzekert. Herinner dat de recente omvorming van het SEPDF tot het SEPDM precies tot doel had een grotere eenheid tussen de verschillende Zuidelijke volkeren te realiseren. Gelet op de dominantie van het SEPM binnen het regionale parlement valt het te verwachten dat de door dit regionale parlement verkozen vertegenwoordigers in het HoF niet zullen afwijken van de partijlijn en eerder de belangen van de deelstaat dan particularistische etnische belangen zullen nastreven.<sup>924</sup> De totstandkoming van een daadwerkelijk politiek pluralisme in de Zuidelijke deelstaat zou die situatie evenwel aanzienlijk kunnen veranderen. In het algemeen moet hierbij opgemerkt worden dat de huidige politieke constellatie in Ethiopië eerder bevorderlijk lijkt voor een regionale dan voor een etnische vertegenwoordiging in het HoF. Ook andere multi-etnische deelstaten zoals Gambella en Benishangul worden vandaag immers bestuurd door een soort van eenheidspartij, een EPRDF (satelliet) partij die in haar organisatie alle dominante etnische groepen van de betreffende deelstaat opneemt (bv. GPDM in Gambella en BGPDUF in Benishangul – Gumuz).

De evaluatie van de samenstelling van het HoF in samenhang met de bevoegdheden ervan zal nu toelaten een antwoord te bieden op de vraag of het HoF een geschikte instelling is om de dubbele doelstelling van de klassieke tweede kamer te realiseren, meer bepaald de participatie van de gefedereerde entiteiten aan het federale beleid en de bescherming van de kleine entiteiten tegenover de grote. Hierboven werd reeds aangekondigd dat het antwoord hierop negatief is.

Wat betreft de eerste doelstelling kan opgemerkt worden dat het HoF nauwelijks mogelijkheden biedt aan de deelstaten/ etnische groepen om te participeren aan het federale beleid. Dit is zo omwille van het gebrek aan wetgevende bevoegdheden van het *House*. In sectie 6.5.2.2. werd opgemerkt dat de participatie van de deelstaten aan de federale wetgeving doorheen de tweede kamer een traditioneel kenmerk is van een federatie. In Ethiopië is de wetgevende bevoegdheid van het HoF evenwel beperkt tot het indienen van wetsvoorstellen in de eerste kamer met betrekking tot materies die tot de bevoegdheid van het HoF behoren. Het ontbreken van wetgevende bevoegdheden ontnemt aan de verschillende deelstaten/ etnische groepen een belangrijk instrument om hun stempel te drukken op de wetgeving die op federaal niveau wordt tot stand gebracht. Dit heeft enerzijds tot gevolg dat de verschillende deelstaten/ etnische groepen zich minder betrokken voelen bij het federale niveau en anderzijds betekent dit dat de deelstaten/ etnische groepen het moeilijker zullen hebben om hun belangen te behartigen tegenover de federale wetgeving. Dit laatste betekent niet dat federale wetgeving, totstandgekomen zonder participatie van het HoF, helemaal geen rekening zal houden met de besognes van de deelstaten/ etnische groepen. Het risico is veel groter dat federale wetgeving zal opgesteld worden vanuit de specifieke belangen van enkele deelstaten/ etnische groepen. Voor dit punt moeten we terugkomen op de samenstelling van de eerste kamer van het parlement, het *House of Peoples' Representatives*. De eerste kamer van het parlement wordt gedomineerd door het OPDO en het ANDM, de vertegenwoordigende partijen van

<sup>924</sup> De visie dat de vertegenwoordigers uit de Zuidelijke deelstaat in het HoF eerder zullen optreden als vertegenwoordigers van de deelstaat dan als vertegenwoordigers van hun respectieve naties, nationaliteiten en volkeren wordt gedeeld door Woldu Yemessel, die doctoraatsonderzoek verricht naar het *House of the Federation*. Interview met Woldu Yemessel, General Manager Radio Fana, Addis Abeba, 22 april 2004.



de Oromo en Amhara etnische groep en de dominante partijen in de Oromia en Amhara deelstaten. Beide partijen beschikken er samen over een meerderheid van de zetels. Dit geeft hun een enorme machtspositie in het *House of Peoples' Representatives* dat de meeste beslissingen neemt bij gewone meerderheid (op voorwaarde dat een meerderheid van de leden aanwezig is). Het overwicht van de Oromo en de Amhara bij de totstandkoming van federale wetgeving wordt dus niet gecompenseerd door het optreden van een tweede kamer. De afwezigheid van wetgevende bevoegdheden is derhalve nadelig zowel voor een participatie van alle deelstaten/ etnische groepen aan het federale beleid als voor een bescherming van de belangen van de kleine (dunbevolkte) deelstaten/etnische groepen tegenover de grote.

Meteen moet opgemerkt worden dat ook de toekenning van ruime wetgevende bevoegdheden onvoldoende zou zijn om de belangen van alle etnische groepen te beschermen. De specifieke samenstelling van het HoF verhoudt zich immers moeilijk met de taak van de tweede kamer om een tegengewicht te bieden voor het overwicht van de grote (dichtbevolkte) deelstaten in de eerste kamer. Artikel 61 (2) van de federale grondwet stipuleert dat alle naties, nationaliteiten en volkeren recht hebben op ten minste één vertegenwoordiger in het HoF. Dit is een belangrijke bepaling, daar het een vertegenwoordiging van elke etnische groep in de federale overheid garandeert. Artikel 61 (2) voegt daar evenwel aan toe dat de naties, nationaliteiten en volkeren recht hebben op één bijkomende vertegenwoordiger per 1 miljoen inwoners. Het gevolg hiervan is opnieuw een omvangrijker vertegenwoordiging van de grote etnische groepen dan van de kleine. Zo beschikken de Oromo en de Amhara respectievelijk over twintig en dertien vertegenwoordigers tegenover bijvoorbeeld respectievelijk twee en vier voor de Afar en Somali. Bepaalde auteurs merken dan ook op dat de vertegenwoordiging in de tweede kamer gebeurt volgens hetzelfde principe als in de eerste kamer, namelijk pro rata van de bevolking.<sup>925</sup>

Beschouwen we het HoF als de vertegenwoordigende vergadering van de deelstaten, dan heeft de specifieke samenstelling tot gevolg dat het *House* gedomineerd wordt door drie deelstaten: de Zuidelijke deelstaat (met 52 vertegenwoordigers), Oromia (negentien) en Amhara (zeventien). De toekenning van wetgevende bevoegdheid aan het HoF zou dan ook resulteren in een verbetering van de positie van de (etnische groepen binnen de) Zuidelijke deelstaat. Rekening houdende met het feit dat de beslissingen in het HoF worden genomen bij gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen (met een 2/3 aanwezigheid) zou de Zuidelijke deelstaat, samen met de Amhara en Oromia deelstaat, alle beslissingen van het *House* kunnen nemen. De toekenning van wetgevende bevoegdheden aan het HoF zou dus geen verbetering brengen in de positie van de zes andere deelstaten. Opgemerkt moet worden dat deze conclusie voortvloeit uit een theoretische analyse van de grondwettelijke bepalingen. Volgens de bij het begin van dit hoofdstuk geformuleerde methodologie moeten de grondwettelijke bepalingen evenwel in samenhang met de politieke realiteit worden bestudeerd. Een dergelijke gecombineerde studie leert dat de achtergestelde positie van zeven van de negen deelstaten bij de totstandkoming van

<sup>925</sup> Zie o.m. ASSEFA FISEHA, *Federations and Second Chambers*, paper gepresenteerd op de *International Conference of Ethiopian Studies*, 21 - 25 juli 2003, Hamburg.

Verwijderd: ‘

Verwijderd: ‘,

Verwijderd: .

federale wetgeving ernstig moet worden gerelativeerd. Het is vandaag in Ethiopië zeker niet het geval dat alleen de Oromia en Amhara deelstaten een dominante rol spelen bij de totstandkoming van federale wetgeving. Een eerste vaststelling die reeds eerder werd gedaan is de beperkte rol van het *House of Peoples' Representatives* in het wetgevende proces. Het lijkt geen twijfel dat het meeste initiatief inzake wetgeving vandaag uitgaat van de uitvoerende macht. Gelet op de nauwe verwevenheid tussen uitvoerende macht en partij (EPRDF), kan dan ook gesteld worden dat vele wetgeving beantwoordt aan het EPRDF programma. Uitgaande van deze stelling participeren slechts een beperkt aantal etnische groepen/ deelstaten aan de uitwerking van federale wetgeving/ beleid, namelijk de vier deelstaten die bestuurd worden door een EPRDF partij.

Voor de andere deelstaten is er in dit scenario nauwelijks ruimte tot participatie aan het wetgevend proces. Zij worden bestuurd door niet EPRDF partijen en hebben daarenboven weinig vertegenwoordigers in de federale wetgevende en uitvoerende macht (herinner dat slechts twee van de federale ministers uit die deelstaten afkomstig zijn). Welke invloed kan bijvoorbeeld uitgaan van de Gambella deelstaat? De deelstaat wordt bestuurd door een partij die niet opgenomen is in de EPRDF organisatie, de deelstaat beschikt over geen enkele minister en over geen enkele vertegenwoordiger in het *House of Peoples' Representatives*.<sup>926</sup> Hoewel de reële macht van de deelstaten op het federale niveau verschilt van wat een grondwettelijke studie aan het licht brengt, zijn de analyses van de grondwettelijke bepalingen en van de politieke realiteit dus wel gelijklopend waar het gaat om de beperkte invloed van de zgn. perifere deelstaten (Gambella, Benishangul- Gumuz, Afar en Somali) op het federale niveau.

#### 8.2.4. Mechanismen voor het oplossen van geschillen

Het HoF mag dan wel geen forum bieden tot regionale participatie aan federale wetgeving, de instelling biedt wel andere mogelijkheden tot bescherming van de regionale belangen tegenover het federale niveau. Het gaat hier om een *a posteriori* bescherming, een bescherming tegen reeds gestelde federale beleidsdaden. Kenmerkend voor een federale staat is dat het optreden van de federale overheid niet alleen preventief wordt gecontroleerd doorheen een tweede kamer, maar dat er ook een *a posteriori* controle gebeurt door een onafhankelijke rechterlijke instantie die bevoegd is om een grondwettigheidcontrole uit te oefenen.<sup>927</sup> Belangrijk voor de goede werking van de federatie is dat de rechterlijke instantie hierbij toeziet op de naleving van de grondwettelijke bepalingen inzake bevoegdheidsverdeling en kan optreden indien de federale overheid handelt buiten de perken van de haar door de grondwet toegekende manoeuvreerruimte. De toekenning van de bevoegdheid tot grondwettigheidcontrole aan een onafhankelijke rechtbank is een typisch kenmerk van een federale staatsstructuur. De taak kan worden toegekend aan het hoogste rechtscollege in de gewone rechterlijke organisatie (zoals in de VSA, Canada en Australië) of aan een gespecialiseerd rechterlijk orgaan (zoals in Duitsland, Spanje of

<sup>926</sup> Van de drie vertegenwoordigers die bij de verkiezingen van 2000 werden verkozen is er één overleden en zijn er twee gevlucht naar het buitenland; The Indian Ocean Newsletter n° 1087, 1 mei 2004.

<sup>927</sup> P. LABUSCHAGNE, "The role of the second chamber or upper house in a federation" in D.J. KRIEK, e.a. (eds.), *Federalism: the solution?*, Pretoria, HSRC Publishers, 1992, (69) 71.

België). De Ethiopische grondwetgever heeft de traditionele mechanismen evenwel niet overgenomen en daarentegen geopteerd voor een opmerkelijk alternatief en uniek mechanisme van grondwettigheidstoetsing. De bevoegdheid tot toetsing aan de federale grondwet wordt in Ethiopië niet toegekend aan een rechterlijk orgaan, maar aan de tweede kamer van het federale parlement: het HoF. Het HoF biedt aldus de mogelijkheid aan de deelstaten om een *a posteriori* controle uit te oefenen op de federale beleidsdaden (wetgeving, besluiten) en de federale overheid te verhinderen op te treden buiten de perken van haar grondwettelijke bevoegdheden. De deelstaten beschikken hiermee over een belangrijk instrument ter beteugeling van de federale overheid, maar het is betwifelbaar of dit in het voordeel is van een goede werking van de federatie. Uiteraard is het zo dat een bevoegdheidsoverschrijding van de federale overheid ontoelaatbaar is, alleen is veel minder duidelijk waar de grenzen liggen van de federale bevoegdheden. De Ethiopische grondwet laat heel wat ruimte voor interpretatie en een goede werking van de federatie vereist dan ook dat het interpreterende orgaan gepercipieerd wordt als onafhankelijk zowel ten aanzien van de federale als ten aanzien van de regionale overheid. Welnu, deze onafhankelijkheid wordt allermindst gewaarborgd wanneer de bevoegdheid tot grondwettigheidstoetsing wordt toegekend aan de vertegenwoordigende vergadering van de deelstaten. Deze regeling zou er wel eens kunnen toe leiden – of in ieder geval de indruk creëren – dat bevoegdheidsconflicten systematisch in het voordeel van de deelstaten beslecht worden.

Dezelfde opmerking geldt voor de bevoegdheid van het HoF tot oplossing van belangenconflicten. Belangenconflicten doen zich voor wanneer de federale (of de regionale) overheid optreedt in het nadeel van de deelstaten (federatie) zonder overschrijding van de grondwettelijke bevoegdheden. Voor dergelijke conflicten biedt de bevoegdheid tot grondwettigheidstoetsing geen soelaas. Het HoF is echter niet alleen bevoegd tot grondwettigheidcontrole, ook het oplossen van belangenconflicten behoort tot de bevoegdheid van het *House*. De grondwettelijke basis hiervan is artikel 62 (6) GW. Dat artikel spreekt enkel over conflicten tussen deelstaten, maar artikel 23 van *Proclamation No. 251/2001* maakt duidelijk dat de conflicten waarvoor het HoF een oplossing moet vinden zowel interstatelijke conflicten als conflicten tussen de federale overheid en de deelstaten betreffen. De bevoegdheid van het HoF om belangenconflicten tussen de federale overheid en de deelstaten op te lossen, zorgt opnieuw voor een overwicht van de deelstaten bij het oplossen van deze conflicten.

Uit de bevoegdheid van de deelstaten om – doorheen het HoF – te oordelen over de grondwettigheid van het federale optreden en over belangenconflicten tussen de federale overheid en de deelstaten kan een ondergeschikte positie van de federale overheid worden afgeleid. Een dergelijke conclusie gaat echter voorbij aan de politieke context waarbinnen het HoF moet functioneren. Zoals gezegd worden vandaag alle leden van het HoF verkozen door de regionale parlementen. Het feit dat alle regionale parlementen gedomineerd worden door EPRDF partijen of satellietpartijen heeft tot gevolg dat ook alle leden van het HoF onder EPRDF controle staan. De controle van het EPRDF op het

federale niveau gekoppeld aan de gecentraliseerde besluitvorming binnen de partij maken het erg onwaarschijnlijk dat de leden van het HoF tegen de federale overheid zullen durven ingaan. Opnieuw valt op dat de politieke realiteit leidt tot een situatie die ingaat tegen de geest van de grondwet. Dezelfde politieke realiteit maakt ook een effectieve uitoefening van het recht op secessie ondenkbaar. Is het dan overdreven te stellen dat de politieke realiteit het grondwettelijke overwicht van de deelstaten ombuigt naar een federale dominantie?

Op basis van de drie bovenstaande kenmerken van het HoF – het gebrek aan wetgevende bevoegdheden, de bevoegdheid tot grondwettigheidstoetsing en de bevoegdheid voor belangenconflicten - zouden we kunnen stellen dat het HoF weinig mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van een federaal gevoel en sterk de nadruk legt op de individuele belangen van de deelstaten. Dit laatste element moet echter meteen weer worden genuanceerd; een nuancering die verbonden is met de samenstelling van het HoF. Deze samenstelling, het werd hierboven reeds opgemerkt, wordt gekenmerkt door een overwicht van enkele deelstaten (Oromia, Amhara en de Zuidelijke deelstaat). Dit overwicht is ervoor verantwoordelijk dat de bevoegdheden van het HoF tot grondwettigheidstoetsing en oplossing van belangenconflicten geen gelijke mogelijkheden bieden aan alle deelstaten. De ongelijke positie van de deelstaten bestaat zowel tegenover de federale overheid als in de interregionale verhouding. Wat betreft de verhouding met de federale overheid gaat de ongelijke vertegenwoordiging in het HoF onvermijdelijk gepaard met een ongelijke invloed bij de beoordeling van federale wetten en handelingen. Het is dan ook denkbaar dat aan een conflict tussen de federale overheid en een deelstaat een andere oplossing wordt gegeven naargelang de betrokken deelstaat over veel dan wel over weinig vertegenwoordigers in het HoF beschikt. Ook wat betreft de interregionale verhoudingen kunnen de bevoegdheden van het HoF tot ongelijkheden leiden. De bevoegdheid tot grondwettigheidcontrole beperkt zich niet tot een toetsing van de federale normen, ook de regionale wetten en besluiten kunnen op hun overeenstemming met de federale grondwet beoordeeld worden. De specifieke samenstelling van het HoF kan ertoe leiden dat de wetten van de zes niet dominante deelstaten veel sneller ongrondwettig zullen verklaard worden dan de wetten van Oromia, Amhara en de Zuidelijke deelstaat. Ook bij de beslechting van interregionale conflicten kan de dominante positie van de drie deelstaten een evenwichtige oplossing in de weg staan. Zo had de grote vertegenwoordiging van Oromo tegenover Somali in het HoF een negatieve impact op de capaciteit van deze instelling om een oplossing van het territoriale conflict tussen de Oromia en Somali deelstaten te realiseren.<sup>928</sup>

Een andere bevoegdheid van het HoF waar de specifieke samenstelling kan leiden tot de ontwrichting van de gelijke verhouding tussen de deelstaten is de bevoegdheid opgenomen in artikel 62 (7) van de federale grondwet. Artikel 62 (7) stipuleert dat het HoF beslist over de subsidies die zullen toegekend worden aan de deelstaten. Dit lijkt bij uitstek een bevoegdheid waar de belangen van de etnische groep zullen samenvallen met de belangen van de deelstaat zodat de kans erg groot is dat de leden van het HoF bij de uitoefening van

---

<sup>928</sup> Interview met Woldu Yemessel, Addis Abeba, 22 april 2004.

deze bevoegdheid zullen stemmen als vertegenwoordigers van hun respectieve deelstaat. De gevaren voor de gelijke behandeling van de kleine deelstaten zijn overduidelijk. De ongelijke verhouding tussen de verschillende deelstaten is trouwens een duidelijk kenmerk van het Ethiopische federalisme, waarover meer in het algemeen besluit.

## **Algemeen Besluit**

In de meeste Afrikaanse landen bestaat er tot op vandaag een angst om de etnische diversiteit van hun samenlevingen in de staatsstructuur te incorporeren. De vrees is dat een constitutionele erkenning en accommodatie van etnische diversiteit zal leiden tot scherpere etnische identificaties, tot grotere etnische tegenstellingen en uiteindelijk tot de ondergang van de staat. Deze vrees ligt in vele gevallen aan de basis van een negatieve houding van de staten tegenover etnische diversiteit, een houding die wordt gekenmerkt door negatie en pogingen tot uitwissing van de etnische verscheidenheid in de samenleving. Tot laat in de twintigste eeuw nam ook de Ethiopische overheid deze negatieve houding aan. Tijdens de laatste vijftien jaar is in Ethiopië echter een radicaal andere benadering van etnische diversiteit toegepast; een benadering die steunt op een positieve houding tegenover etniciteit. De etnische diversiteit van de samenleving wordt constitutioneel erkend en gebruikt als fundament van de staatsstructuur. Een federale structuur op etnische basis wordt ontwikkeld.

De positieve benadering van etniciteit door de Ethiopische overheid vindt haar verklaring in een complex geheel van historische en politieke factoren die worden uiteengezet in de hoofdstukken drie en vier. In het voorliggend onderzoek wordt de stelling verdedigd dat deze historische en politieke factoren tegen 1991 een maatschappelijke context hadden gecreëerd waarbinnen de keuze voor een positieve houding tegenover etniciteit de enig goede keuze was. Enkel de constitutionele erkenning en accommodatie van het etnische element in de samenleving konden een succesvol proces van natie- en staatsopbouw inluiden. Tot op de dag van vandaag kan deze zienswijze echter geenszins op unanimiteit rekenen.

Hoewel het voorliggend onderzoek de fundamentele optie van een positieve houding tegenover etniciteit ondersteunt, impliceert dit nog geen oordeel over de specifieke constitutionele mechanismen waarmee deze positieve houding wordt veruiterlijkt. Zijn die constitutionele mechanismen geschikt voor een succesvolle strategie van natie- en staatsopbouw? Het succes van een strategie van natie- en staatsopbouw wordt bepaald door de mate waarin zij erin slaagt eenheid in diversiteit binnen de staat tot stand te brengen. De verschillende etnische groepen moeten binnen het kader van de staat over voldoende mogelijkheden beschikken om hun diversiteit te beleven, maar tegelijkertijd moet er een gevoel van eenheid worden gecreëerd. Dit gegeven vormde het vertrekpunt voor de centrale onderzoeksvraag: bieden de Ethiopische constitutionele mechanismen voldoende waarborgen voor de totstandkoming van eenheid in diversiteit binnen de samenleving? Gelet op de constitutionele autonomie waarover de deelstaten van de Ethiopische federatie beschikken, vereist het antwoord op deze vraag dat niet alleen de federale, maar ook de regionale constitutionele mechanismen in het onderzoek worden betrokken. De studie van de constitutionele mechanismen omvat twee aspecten. Enerzijds worden de constitutionele mechanismen op hun intrinsieke kenmerken beoordeeld, anderzijds worden zij bekeken in verhouding tot de vigerende politieke realiteit. Deze aanpak is de resultante van een

dubbele overtuiging: de reële betekenis van de constitutionele bepalingen kan maar geëvalueerd worden in verhouding tot de politieke context, zij het dat het belang van de constitutionele bepalingen contextoverschrijdend is. Hopende dat toekomstige politieke ontwikkelingen in Ethiopië zullen plaatsgrijpen binnen het bestaande constitutionele bestel, zal het immers erg moeilijk zijn om de constitutionele voorzieningen te wijzigen. Grondwetsherzieningen kunnen maar gebeuren indien aan bepaalde – strenge – meerderheidsvereisten is voldaan. Voor wijzigingen aan de fundamenteën van de staatsstructuur, zoals artikel 39 van de grondwet, gelden bovendien nog zwaardere meerderheden.

De politieke context waarbinnen de constitutionele mechanismen uitwerking moeten krijgen, wordt grondig beschreven in hoofdstuk vijf. Na een lange burgeroorlog werd de militaire dictatuur van Mengistu Haile Mariam uiteindelijk verslagen in mei 1991 door een coalitie van bevrijdingsbewegingen. De belangrijkste bevrijdingsbeweging was het EPRDF dat dan ook het voorlopige bestuur ging waarnemen. Een nationale conferentie met een brede vertegenwoordiging van – voornamelijk op etnische basis georganiseerde – bewegingen legde de fundamenteën van een overgangperiode. Die overgangperiode zou worden afgesloten met de inwerkingtreding van een nieuwe grondwet. Het staatsbestuur was aanvankelijk, net zoals de nationale conferentie, inclusief, met een vertegenwoordiging van verschillende politieke organisaties. Al snel werd het overgangsbewind echter gedomineerd door het EPRDF. De verkiezingen van juni 1992 versterkten die dominante positie van het EPRDF, zowel in het centrale bestuur als in de verschillende regionale besturen die begin 1992 waren gecreëerd. Dit vormde de politieke context waarbinnen het grondwetgevend proces zich voltrok. De nieuwe grondwet die op 8 december 1994 door de constituanten werd goedgekeurd, was dan ook de resultante van een door het EPRDF gecontroleerd proces. Hieruit afleiden dat de grondwet niet meer dan een weerspiegeling is van het EPRDF programma is echter overdreven. Zo waren de krachtlijnen van de federale structuur op etnische basis al terug te vinden in het Overgangshandvest, de interim grondwet die in juli 1991 door de – vrij inclusief samengestelde – nationale conferentie was aangenomen. In 1995 werden verkiezingen georganiseerd voor het door de grondwet gecreëerde federale parlement en de parlementen van de deelstaten. Deze verkiezingen bevestigden de dominantie van het EPRDF over het federale en het regionale bestuur, een patroon dat zich herhaalde in de federale en regionale verkiezingen van mei 2000. De resultaten van de verkiezingen van 2000 toonden een rechtstreekse controle van het EPRDF over het federale bestuur en een rechtstreekse of onrechtstreekse EPRDF controle over alle regionale besturen. Het EPRDF vormt op dat ogenblik een coalitie van vier op etnische basis georganiseerde partijen die elk één deelstaat van de federatie controleren. De overige vijf deelstaten worden niet bestuurd door een EPRDF partij, maar wel door een partij die onder EPRDF controle staat. Het EPRDF en zijn satellietpartijen controleren niet alleen de regionale besturen, maar beschikken samen ook over meer dan 90% van de zetels in het federale parlement. Het is deze politieke context die in het voorliggend onderzoek fungeert als relevante politieke context. Daar waar de EPRDF dominantie tot voor kort de rode draad was in de Ethiopische

politieke evolutie sinds 1991, hebben de verkiezingen van mei 2005 een situatie gecreëerd waarin een veel groter belang toekomt aan de oppositie. Al werd wel de bedenking gemaakt dat het EPRDF in bijna alle parlementen over een tweederdemeerderheid blijft beschikken; een meerderheid die toelaat bijna alle parlementaire beslissingen te nemen.

De doelstelling van eenheid in verscheidenheid wordt constitutioneel omgezet in het recht op zelfbeschikking dat door artikel 39 van de federale grondwet wordt toegekend aan alle naties, nationaliteiten en volkeren (de term waarmee de Ethiopische grondwet de etnische groepen aanduidt) van Ethiopië. Het recht op zelfbeschikking, zoals geconstrueerd door de Ethiopische grondwet, omvat verschillende componenten die samenhangen met de doelstellingen van diversiteit en eenheid. De meest verregaande component ter bescherming van etnische rechten is het recht op secessie. In dit onderzoek wordt de stelling verdedigd dat het gaat om een onvoorwaardelijk recht. Onduidelijkheid bestaat over de entiteiten die het secessieproces kunnen initiëren. De grondwet stipuleert dat een verzoek tot afscheiding moet worden geformuleerd door de wetgevende raad van de betrokken etnische groep. Sommige auteurs oordelen dan ook dat een verzoek tot secessie enkel kan geformuleerd worden door het parlement van een deelstaat die voor een bepaalde groep is opgericht. Het voorliggend onderzoek onderschrijft deze interpretatie niet. Het is inderdaad zo dat de regionale parlementen een wetgevende bevoegdheid hebben, maar de studie van de regionale constitutionele bepalingen heeft aangetoond dat ook subregionale entiteiten een wetgevende bevoegdheid kunnen hebben. Dit brengt mij tot de stelling dat ook de wetgevende raden van subregionale entiteiten die voor een bepaalde etnische groep zijn opgericht het secessieproces kunnen initiëren.

In het onderzoek wordt geponeerd dat het onvoorwaardelijke recht op secessie noch voor de eenheid van de staat noch voor de bescherming van de diversiteit of de etnische rechten een geschikt mechanisme is. Het is niet bevorderlijk voor de eenheid van de staat omdat etnische groepen voortdurend kunnen dreigen met secessie wanneer de federale overheid niet tegemoet komt aan hun particularistische eisen. Het is evenmin bevorderlijk voor de diversiteit daar de federale overheid, teneinde secessieclaims te vermijden, veeleer zal ingaan op de eisen van *belangrijke* etnische groepen. Hierdoor dreigen etnische ongelijkheden te worden gecreëerd. In het onderzoek werd aan deze commentaren de bedenking gekoppeld dat zij in de relevante politieke context geen onmiddellijke gevaren inhouden. Het EPRDF verzet zich tegen de uitoefening van secessie en daar het EPRDF alle regionale parlementen controleert bestaat er dan ook geen gevaar dat deze parlementen secessieclaims zullen formuleren. De bedenkingen bij het recht op secessie krijgen wel een concreet belang indien niet-EPRDF partijen de controle over de regionale parlementen verkrijgen. De verkiezingen van mei 2005 hebben dit perspectief erg reëel gemaakt. In sommige regionale parlementen (zoals in de parlementen van Amhara, Oromia en de Zuidelijke deelstaat) behaalden de oppositiepartijen een groot aantal zetels, weliswaar zonder in de buurt te komen van de tweederdemeerderheid die nodig is om het secessieproces te initiëren. Herinner echter de stelling dat niet alleen het parlement van de regio die voor een bepaalde etnische groep is opgericht, maar ook de raden van subregionale op etnische basis georganiseerde territoriale entiteiten een secessieclaim



kunnen formuleren. In bepaalde van deze wetgevende raden is een tweederdemeerderheid voor de oppositie in de nabije toekomst helemaal niet onwaarschijnlijk. Kijken we naar de resultaten van de verkiezingen voor de eerste kamer van het federale parlement uit mei 2005, dan zien we bijvoorbeeld dat de oppositie een overwinning heeft behaald in meer dan twee derde van de kiesdistricten in de Gurage en Hadiya Zones van de Zuidelijke deelstaat.

Naast het recht op de creatie van een eigen onafhankelijke staat hebben alle naties, nationaliteiten en volkeren het recht op zelfbestuur binnen een eigen territoriale entiteit. De consequentie die hieraan door de federale grondwet wordt gekoppeld is dat alle etnische groepen recht hebben op de creatie van een eigen deelstaat binnen de federatie. De grondwet creëert zelf negen deelstaten. Van zes hiervan kan gezegd worden dat zij opgericht zijn voor één specifieke groep. In Ethiopië leven echter geen zes, maar wel meer dan 80 verschillende etnische groepen. Dit impliceert dat de meeste van die etnische groepen een minderheid vormen in één van de zes door een bepaalde groep gedomineerde deelstaten of samenleven in de drie overige multi-etnische deelstaten. Daar de grondwet aan alle etnische groepen gelijke rechten toekent, hebben ook deze etnische groepen die nog niet over een eigen deelstaat beschikken het recht op de creatie van een eigen deelstaat. Anders dan bij het recht op secessie, vereist de grondwet niet dat de procedure voor het oprichten van een nieuwe deelstaat geïnitieerd wordt door een wetgevende raad van een bepaalde etnische groep. Er bestaat dan ook geen twijfel dat een verzoek tot de creatie van een eigen deelstaat kan geformuleerd worden door de raad van een subregionale op etnische basis georganiseerde territoriale entiteit. Het recht op de creatie van een eigen deelstaat werd tot nu toe niet uitgeoefend, maar ook hier zouden de recente politieke ontwikkelingen wel eens tot een grotere actuele relevantie van dit recht kunnen leiden.

De deelstaten vormen aldus het kader waarbinnen de naties, nationaliteiten en volkeren hun zelfbestuur uitoefenen. Een effectieve uitoefening van het recht op zelfbestuur vereist dat de deelstaten over voldoende bevoegdheden beschikken die ze autonoom ten opzichte van het federale niveau kunnen uitoefenen. Twee zaken moesten dan ook worden onderzocht: de bevoegdheden van het regionale niveau en de mate van autonomie waarmee deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Zoals gebruikelijk in federaties, vinden we de bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het regionale niveau terug in de federale grondwet. De constitutionele analyse toont dat de deelstaten over een uitgebreide bevoegdheid beschikken om de eigen administratieve en institutionele organisatie vorm te geven. Zij kunnen een eigen grondwet aannemen, ze hebben de bevoegdheid om een regionale politiemacht op te richten en bepalen zelf de organisatie van het lokaal bestuur. Daarnaast hebben de deelstaten het recht om de eigen werktal te kiezen. Anderzijds lijkt de ruimte van de deelstaten om eigen beleidskeuzes te maken op tal van domeinen zoals onderwijs, gezondheidszorg, sociale en economische ontwikkeling beperkt door de bevoegdheid van de federale overheid om federale beleidslijnen vast te leggen. De autonomie waarmee de deelstaten hun constitutionele bevoegdheden uitoefenen wordt

daarenboven ernstig beperkt door extraconstitutionele mechanismen die een sterke controle van het centrale op het regionale niveau meebrengen. Die centrale controle gebeurt vooral door de partijkanalen van het EPRDF. Het EPRDF controleert zowel de federale als alle regionale overheden en het besluitvormingsproces van de partij is sterk gecentraliseerd. De regionale autonomie wordt verder beperkt door het optreden van het federale *Ministry of Federal Affairs* dat vooral in de vier perifere deelstaten een belangrijke rol speelt. De benaming perifere deelstaten geeft al aan dat de Ethiopische deelstaten in verschillende categorieën kunnen worden ingedeeld. Met de term perifere deelstaten worden de Somali, Afar, Gambella en Benishangul – Gumuz deelstaten aangeduid. Deze deelstaten worden gekenmerkt door politieke instabiliteit (recent vooral de Gambella en Somali deelstaten), door een gebrekkige administratieve capaciteit en door een bijzonder lage graad van socio-economische ontwikkeling. Uiteraard zijn een gebrekkige administratieve capaciteit en een lage graad van socio-economische ontwikkeling kenmerken van alle negen deelstaten. Niettemin is deze situatie nog veel dramatischer in de vier perifere deelstaten dan in de vijf andere, wat hun aanduiding als perifeer rechtvaardigt. Het gevolg hiervan is dat de perifere deelstaten bij de uitoefening van hun constitutionele bevoegdheden worden ondersteund door het *Ministry of Federal Affairs*. De steun van het federale ministerie is met het oog op de goede werking van de federatie opportuun, maar resulteert onvermijdelijk in een beperking van de regionale autonomie. De autonomie van de perifere deelstaten wordt, in vergelijking met de vijf andere deelstaten, nog verder beperkt door de grotere financiële afhankelijkheid van het federale niveau. De vraag is nu of de gewijzigde politieke constellatie een impact zal hebben op de regionale autonomie. Vandaag is het perspectief geopend dat in de toekomst één (of meerdere) van de deelstaten niet langer door het EPRDF wordt bestuurd. Zal dit dan leiden tot een sterk verminderde controle van het federale over het betrokken regionale niveau? Uiteraard valt in dit scenario de centrale controle over de deelstaat via de partijkanalen van het EPRDF weg. Zoals gezegd kent de grondwet aan de federale overheid echter de bevoegdheid toe om in een groot aantal domeinen federale beleidslijnen vast te leggen. Een erg ruime invulling van die kaderbevoegdheden door de federale overheid zou de residuaire beleidsruimte voor de deelstaten heel sterk kunnen beperken. Dit illustreert het contextoverschrijdende karakter van de constitutionele bepalingen. Weliswaar zou een erg ruime invulling van de kaderbevoegdheden door het HoF, als vertegenwoordigende vergadering van de deelstaten, als een overschrijding van de constitutionele bevoegdheden kunnen worden geïnterpreteerd. Op de bevoegdheid van het HoF tot grondwetsinterpretatie wordt dieper ingegaan in de volgende alinea.

Naast een recht op secessie en een recht op territoriaal zelfbestuur binnen de federatie, omvat het recht op zelfbeschikking ook het recht op vertegenwoordiging in het federale bestuur. Zowel in de eerste (het *House of Peoples' Representatives*, HoPR) als in de tweede kamer (*House of the Federation*, HoF) van het parlement is een ruime vertegenwoordiging van etnische groepen gewaarborgd door de federale grondwet. De leden van de eerste kamer worden rechtstreeks verkozen volgens het meerderheidstelsel waarbij de ene zetel in elk kiesdistrict wordt toegekend aan de kandidaat met de meeste

stemmen. De toepassing van dit kiesstelsel, gecombineerd met een dominantie van etnische partijen, houdt het risico in dat bepaalde etnische minderheidsgroepen niet vertegenwoordigd zijn in de eerste kamer. De grondwet voorziet dan ook in een gewaarborgde vertegenwoordiging voor dergelijke groepen. In de tweede kamer van het parlement is de vertegenwoordiging van alle etnische groepen gegarandeerd door de bepaling dat alle naties, nationaliteiten en volkeren recht hebben op ten minste één vertegenwoordiger. De grondwet voorziet dat de leden van het HoF worden verkozen ofwel rechtstreeks in verkiezingen georganiseerd door de regionale parlementen ofwel onrechtstreeks door de regionale parlementen zelf. In de praktijk is het vandaag zo dat alle leden verkozen worden door de regionale parlementen. Meerbepaald worden de vertegenwoordigers van een etnische groep in het HoF verkozen door het parlement van de deelstaat waarin de betrokken etnische groep endogeen is. Dit brengt ons bij het in het onderzoek aangestipte onderscheid tussen endogene en exogene etnische groepen. Dit onderscheid is niet terug te vinden in de federale grondwet, maar de studie van regionale grondwettelijke bepalingen en de praktijk in bepaalde deelstaten heeft duidelijk gemaakt dat het bestuur dit onderscheid wel degelijk maakt. Etnische groepen zijn endogeen in een bepaalde deelstaat wanneer zij al lang in de deelstaat wonen en als volkeren **van** de deelstaat worden beschouwd. Exogene groepen zijn endogeen in een andere deelstaat en worden in de deelstaat waar ze exogeen zijn beschouwd als interne migranten.

Een moeilijkheid bestaat over de aard van de vertegenwoordiging in het HoF. De leden van het HoF zijn vertegenwoordigers van de etnische groepen, maar zij worden verkozen door de regionale parlementen. Moeten de leden van het HoF dan beschouwd worden als vertegenwoordigers van de etnische groepen of als vertegenwoordigers van de deelstaten? In het onderzoek worden de leden van het HoF gezien als vertegenwoordigers van hun respectieve etnische groepen waarbij het belang van de etnische groep kan samenvallen met het belang van de deelstaten.

Het bestaan van een tweede kamer in federaties hangt samen met de doelstelling van eenheid in diversiteit. De gefedereerde entiteiten kunnen in de tweede kamer deelnemen aan de federale besluitvorming, wat zorgt voor een regionale gedragenheid van federale beslissingen. Die gedragenheid is bevorderlijk voor de eenheid binnen de federatie. Anderzijds hebben de gefedereerde entiteiten de mogelijkheid om in de tweede kamer hun specifieke belangen te behartigen. Het onderzoek heeft aangetoond dat de Ethiopische tweede kamer voor geen van beide doelstellingen dienstig is.

In de eerste plaats beschikt het HoF nauwelijks over wetgevende bevoegdheden. Het zwaartepunt van de wetgevende bevoegdheid ligt bij de eerste kamer van het parlement. Dit ontnemt aan de verschillende deelstaten (en aan de etnische groepen van de deelstaten) een belangrijk instrument om hun stempel te drukken op wetgeving die op federaal niveau wordt tot stand gebracht. Tegelijk zullen de deelstaten/etnische groepen het moeilijker hebben om hun belangen te behartigen tegenover de federale wetgeving. De primordiale rol van de eerste kamer bij wetgeving houdt het risico in dat federale wetten specifiek tegemoetkomen aan de behoeften van enkele deelstaten/etnische groepen, namelijk van de deelstaten/etnische groepen die de meerderheid hebben in die eerste

kamer. Het overwicht van de grote deelstaten/etnische groepen bij wetgeving wordt dus niet gecompenseerd door het optreden van het HoF.

In het onderzoek wordt echter opgemerkt dat zelfs de toekenning van een wetgevende bevoegdheid aan het HoF de dominantie van de grote deelstaten/ etnische groepen niet zou verminderen. Dit heeft te maken met de samenstelling van het HoF. De eerste kamer van het parlement is samengesteld proportioneel met het bevolkingscijfer. Dit impliceert dat de deelstaten/etnische groepen met het hoogste bevolkingscijfer ook het grootste aantal vertegenwoordigers hebben. In federaties is het gebruikelijk dat het overwicht van de grote (dichtbevolkte) gefedereerde entiteiten in de eerste kamer gecompenseerd wordt door een oververtegenwoordiging van de kleine entiteiten in de tweede kamer. Dit is niet het geval in Ethiopië. Weliswaar hebben alle etnische groepen in de tweede kamer recht op één vertegenwoordiger, maar de grondwet voegt daaraan toe dat een etnische groep recht heeft op één bijkomende vertegenwoordiger per miljoen inwoners. Het gevolg hiervan is dat de grote deelstaten/etnische groepen ook in het HoF over een overwichtpositie beschikken.

Het HoF biedt dus geen forum voor de regionale participatie aan federale wetgeving. Beschouwen we de constitutionele bepalingen binnen de relevante politieke context, dan komt de dominante positie bij wetgeving echter niet toe aan de eerste kamer van het parlement, maar wel aan het EPRDF. Dit betekent dat wetgeving in de praktijk niet zozeer de uitdrukking is van de wensen van de grote deelstaten/etnische groepen, maar wel van de deelstaten/etnische groepen die onder controle van een EPRDF partij staan. Voor de vijf andere deelstaten (en voor de etnische groepen binnen die deelstaten) is er nauwelijks een mogelijkheid tot participatie aan federale wetgeving.

Het HoF mag dan nauwelijks wetgevende bevoegdheden hebben, de instelling biedt niettemin voldoende mogelijkheden tot het beschermen van de regionale belangen tegenover het federale niveau. Het gaat hier om een a posteriori bescherming, een bescherming tegen reeds gestelde federale beleidsdaden.

Een a posteriori bescherming van de deelstaten wordt in de eerste plaats geboden door de bevoegdheid van het HoF tot grondwetsinterpretatie. De functie van grondwetsinterpretatie is erg belangrijk voor de goede werking van een federatie. Dit houdt verband met de constitutionele distributie van bevoegdheden over het federale en het regionale niveau. De constitutionele distributie van bevoegdheden kan nooit exhaustieve bevoegdheidspakketten toekennen. Hierdoor zijn bevoegdheidsconflicten tussen federale en regionale overheden onvermijdelijk. Bevoegdheidsconflicten kunnen dan worden opgelost door een interpretatie van de bevoegdheidsverdelende bepalingen uit de grondwet. Met de bevoegdheid van de tweede kamer van het parlement om de grondwet te interpreteren staan we voor een bijzondere benadering van de Ethiopische grondwetgever. Traditioneel wordt de bevoegdheid tot grondwetsinterpretatie in federaties toegekend aan een onafhankelijke rechterlijke instantie. Dit biedt de waarborg van een van de federale overheid en van de deelstaten onafhankelijke grondwetsinterpretatie. Die waarborg is er in Ethiopië helemaal niet. Het HoF zal zich als vertegenwoordigende vergadering van de deelstaten moeten uitspreken over bevoegdheidsconflicten tussen diezelfde deelstaten en de federale overheid. Dit mechanisme biedt weinig waarborgen voor onafhankelijkheid, maar verstrekt wel een belangrijke bescherming aan de deelstaten. Hetzelfde kan gezegd

worden over de bevoegdheid van het HoF voor het oplossen van belangenconflicten. Daar waar de constitutionele analyse een overzicht van de deelstaten bij het beslechten van bevoegdheids- en belangenconflicten aan het licht brengt, doet de relevante politieke context echter het tegendeel vermoeden.

Wat betreft de bescherming van de deelstaten kan ook de bedenking worden gemaakt dat de positie van kleine deelstaten/etnische groepen bij het beslechten van bevoegdheids- en belangenconflicten opnieuw minder sterk is dan die van de grote deelstaten/etnische groepen. De ongelijke samenstelling van het HoF zou er immers kunnen toe leiden dat handelingen van grote deelstaten/etnische groepen (en dus van sterk vertegenwoordigde entiteiten in het HoF) minder snel ongrondwettig worden verklaard dan de handelingen van de kleine deelstaten/etnische groepen. Wat betreft de belangenconflicten moet opgemerkt worden dat zij niet alleen tussen de federale overheid en de deelstaten, maar ook tussen de deelstaten onderling kunnen ontstaan. De ongelijke vertegenwoordiging in het HoF zou bij het beslechten van deze interregionale conflicten in het nadeel van de kleine deelstaten/etnische groepen kunnen werken.

De naties, nationaliteiten en volkeren beschikken dus over een constitutioneel gewaarborgde vertegenwoordiging in het federale parlement en in het federale orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie. Voor de federale uitvoerende macht voorziet de grondwet echter niet in een gewaarborgde vertegenwoordiging. In de praktijk blijken er vandaag evenwel geen problemen inzake de etnische vertegenwoordiging in de federale uitvoerende macht.

Parallele mechanismen van territoriaal zelfbestuur en van gewaarborgde vertegenwoordiging vinden we terug in de regionale grondwetten. Dit brengt ons bij de besluiten over de regionale constitutionele mechanismen.

Het onderzoek heeft aangetoond dat geen enkele van de negen deelstaten etnisch homogeen is. Dit impliceert dat de doelstelling van eenheid in diversiteit niet alleen op het federale, maar ook op het regionale niveau moet worden gerealiseerd. Gelet op de constitutieve autonomie waarover de deelstaten beschikken, wordt in dit onderzoek dan ook veel aandacht besteed aan de regionale constitutionele mechanismen vanuit hun capaciteit om eenheid in diversiteit te realiseren. Het was, om de in hoofdstuk 7 aangehaalde redenen, onmogelijk om alle negen deelstaten in het onderzoek te betrekken. Een selectie was dus noodzakelijk en hiertoe werd het element bevolkingsdiversiteit als criterium aangewend. De deelstaten werden ingedeeld in vier groepen. De eerste groep bestaat uit de deelstaten Tigray, Amhara, Oromia, Afar en Somali. Deze deelstaten worden – zowel numeriek als politiek - gedomineerd door de etnische groep waarnaar de naam van de deelstaat verwijst. De tweede groep bestaat uit de Harar deelstaat. De naam van de deelstaat verwijst er naar de etnische groep die de regio politiek, maar niet numeriek domineert. De derde categorie deelstaten wordt gevormd door Benishangul-Gumuz en Gambella. In beide deelstaten zijn er twee etnische groepen die samen de deelstaat domineren. In beide deelstaten leven echter ook een aanzienlijk aantal interne migranten uit andere regio's. De laatste categorie bestaat exclusief uit de staat van de Zuidelijke

Naties, Nationaliteiten en Volkeren (de Zuidelijke deelstaat) die wordt gekenmerkt door een extreme etnische diversiteit. Binnen de vier groepen werden de volgende deelstaten geselecteerd voor verdere studie: Oromia en Amhara uit de eerste groep, Harar, Benishangul – Gumuz uit de derde groep en de Zuidelijke deelstaat.

Hoewel slechts vijf van de negen deelstaten werden bestudeerd, durf ik te poneren dat de krachtlijnen van de behaalde onderzoeksresultaten kunnen geëxtrapoleerd worden naar de andere deelstaten.

De centrale vraag bij de studie van de regionale constitutionele mechanismen is of de naties, nationaliteiten en volkeren de mogelijkheid hebben om de verschillende aspecten van hun recht op zelfbeschikking uit te oefenen binnen de grenzen van de deelstaten. De aandacht gaat hierbij niet naar de zes etnische groepen die beschikken over hun eigen deelstaat, maar wel naar alle andere groepen die een minderheid vormen in één van die zes deelstaten of samenleven in de drie multi-etnische deelstaten.

Van groot belang bleek het onderscheid tussen endogene en exogene etnische groepen. Dit onderscheid hangt samen met de etnisch - territoriale benadering van de Ethiopische grondwetgever. Die benadering houdt in dat alle etnische groepen gekoppeld worden aan een bepaald territorium. Hieruit volgt, gelet op de indeling van het Ethiopische territorium in deelstaten, dat alle etnische groepen gekoppeld worden aan een bepaalde deelstaat. De deelstaat waaraan de etnische groep wordt gekoppeld wordt beschouwd als de deelstaat **van** de etnische groep, de deelstaat waar de betrokken etnische groep endogeen is. Het is binnen die deelstaat dat de betrokken etnische groep zijn recht op zelfbeschikking moet uitoefenen. In een constitutionele vertaling betekent dit dat de regionale grondwetten alleen specifieke beschermingsmechanismen uitwerken voor de endogene groepen. In de praktijk is het uiteraard een illusie te denken dat alle leden van een bepaalde etnische groep binnen de grenzen van één deelstaat leven. Dit geldt a fortiori voor Ethiopië, een land dat gekenmerkt wordt door een lange traditie van interne migraties en bevolkings-hervestigingen. In alle deelstaten van de Ethiopische federatie leven dan ook leden van groepen die exogeen zijn aan de betrokken deelstaat. Deze exogene groepen kunnen binnen de deelstaat niet genieten van groepsspecifieke beschermingsmechanismen, de regionale grondwetten gaan ervan uit dat zij hun recht op zelfbeschikking uitoefenen in de deelstaat waar ze endogeen zijn. Leden van exogene groepen kunnen in de deelstaat wel genieten van universele individuele rechten die zowel door de federale als door de regionale grondwetten worden toegekend. Het onderscheid tussen endogene en exogene groepen illustreert de beperkingen van de territoriale benadering voor de accommodatie van etnische diversiteit. Het is onmogelijk om het leefgebied van etnische groepen te laten samenvallen met de grenzen van een deelstaat. Toch is dit geen voldoende reden om de territoriale strategie volledig te verwerpen. De creatie van deelstaten was immers noodzakelijk om tegemoet te komen aan de wensen van bepaalde etnische groepen. Wel zou er kunnen aan gedacht worden de territoriale strategie aan te vullen met mechanismen van non-territoriale autonomie.

Voor de endogene groepen werken de regionale grondwetten groepsspecifieke beschermingsmechanismen uit naar analogie van de federale grondwet. De krachtlijnen van deze beschermingsmechanismen zijn dezelfde in alle deelstaten. In de eerste plaats beschikken

de endogene groepen over het recht om binnen de deelstaat een eigen territoriale entiteit op te richten waarbinnen de betreffende groep de mogelijkheid heeft om een zekere mate van zelfbestuur uit te oefenen. Bij dit mechanisme kan dezelfde bedenking worden gemaakt als bij de creatie van een eigen deelstaat: een perfecte overlapping van territorium en etnische groep komt nooit tot stand. Niettemin is de creatie van een eigen territoriale entiteit in bepaalde gevallen aangewezen om te voldoen aan etnische verzuchtingen. Daarnaast zijn er echter ook situaties waarin de toepassing van de territoriale strategie geen geschikt mechanisme is. Denken we maar aan de Benishangul – Gumuz deelstaat waar sommige etnische groepen te verspreid leven voor de creatie van etnisch-territoriale entiteiten en aan de Zuidelijke deelstaat waarin de tot in het uiterste toegepaste territoriale strategie tot absurde en, vanuit bestuurskundig oogpunt, inefficiënte resultaten dreigt te leiden. Ook hier dus een pleidooi voor het aanvullen van de territoriale strategie met alternatieve mechanismen zoals non-territoriale autonomie en gewaarborgde vertegenwoordiging in subregionale territoriale entiteiten.

Een gewaarborgde vertegenwoordiging van endogene groepen op subregionaal niveau is niet voorzien in de regionale grondwetten. Naar analogie van de federale grondwet voorzien de regionale grondwetten wel in een gewaarborgde vertegenwoordiging van endogene groepen op het regionale niveau. Meer bepaald gaat het om een gewaarborgde vertegenwoordiging in het regionale parlement en in het regionaal orgaan bevoegd voor grondwetsinterpretatie. Een gewaarborgde vertegenwoordiging in het regionale uitvoerend orgaan is, naar het voorbeeld van de federale grondwet, niet opgenomen in de regionale grondwetten (behalve dan in de specifieke situatie van Harar).

Op basis van het voorgaande kunnen drie globale vaststellingen worden gedaan aangaande het Ethiopische federalisme.

Een eerste vaststelling is dat er in het Ethiopische federalisme een dichotomie dreigt te ontstaan tussen de “perifere” en de andere deelstaten en dit niettegenstaande de bepaling van artikel 47 (4) GW dat “*Member States of the Federal Democratic Republic of Ethiopia shall have equal rights and powers*”. Verschillende elementen werken een dergelijke tweedeling in de hand. Vooreerst worden de vier perifere deelstaten (Afar, Somali, Gambella en Benishangul – Gumuz) gekenmerkt door chronische politieke instabiliteit (dit geldt in het bijzonder voor de Somali en Gambella deelstaten). Daarnaast kennen de vier deelstaten een bijzonder lage graad van socio-economische ontwikkeling. Hieruit volgt dat de perifere deelstaten bij het uitoefenen van hun bevoegdheden worden bijgestaan door het federale *Ministry of Federal Affairs* en dat zij voor hun inkomsten – meer dan de andere deelstaten – erg afhankelijk zijn van de federale overheid. Dit alles laat toe te besluiten dat de perifere deelstaten over een lagere graad van regionale autonomie beschikken. Die lagere graad van regionale autonomie wordt daarenboven versterkt door een beperktere invloed op het federale niveau. De perifere deelstaten spelen geen rol van betekenis in de ontwikkeling van federale wetgeving. Hun regeringspartijen maken geen deel uit van de EPRDF coalitie, in het parlement worden ze volledig gedomineerd door de grote/dichtbevolkte deelstaten en ze beschikken over weinig vertegenwoordigers in de uitvoerende macht. Zo zijn slechts twee van de achttien ministers afkomstig uit de perifere

deelstaten. Ook binnen het HoF worden de perifere deelstaten in een ongelijke positie geplaatst.

Een tweede belangrijk onderzoeksresultaat is de vaststelling van de verschillende behandeling door de deelstaten van endogene en exogene etnische groepen. Deze verschillende behandeling is de resultante van de etnisch-territoriale strategie van de Ethiopische grondwetgever. De etnisch-territoriale strategie gaat ervan uit dat alle etnische groepen aan een bepaalde deelstaat kunnen worden gekoppeld. Binnen die deelstaat (waar ze endogeen zijn) oefenen de etnische groepen de verschillende aspecten van hun recht op zelfbeschikking uit. In andere deelstaten (waar ze exogeen zijn) kunnen zij hun recht op zelfbeschikking niet uitoefenen of, met andere woorden, kunnen zij niet genieten van groepsspecifieke beschermingsmechanismen. De Ethiopische geschiedenis van veroveringen, interne migraties en bevolkingshervestigingen heeft inderdaad een maatschappelijke realiteit gecreëerd waarin het onmogelijk is om de grenzen van de deelstaten te laten samenvallen met het vestigingsgebied van bepaalde etnische groepen. In alle Ethiopische deelstaten leven mensen die behoren tot een exogene groep. Een goed voorbeeld van deze territoriale verspreiding vormen uiteraard de Amhara. De Amhara, beschikken over hun eigen deelstaat, maar miljoenen Amhara leven buiten de grenzen van de Amhara deelstaat. De behandeling van de exogene groepen door de regionale grondwetgever is te verklaren door de ambitie de regionale identiteit te beschermen. Een perfect verdedigbare doelstelling, maar dit hoeft niet noodzakelijk gepaard te gaan met een aantasting van de etnische rechten van de exogene groepen. Een compromis tussen de legitieme doelstelling van behoud van regionale identiteit enerzijds en de specifieke belangen van de exogene groepen anderzijds zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door de etnisch-territoriale benadering aan te vullen met mechanismen van non-territoriale autonomie.

De derde vaststelling is dat in de Ethiopische constitutionele documenten meer aandacht gaat naar het element diversiteit dan naar de bescherming van de eenheid. Het meest extreme voorbeeld hiervan is uiteraard artikel 39 (1) GW dat met de toekenning van een onvoorwaardelijk recht op secessie het mechanisme creëert voor de desintegratie van het federale verbond. Verder leggen de federale en regionale grondwetten sterk de nadruk op de (vooral territoriale) rechten die de verschillende etnische groepen kunnen laten gelden, maar bevatten ze weinig bepalingen om de samenwerking tussen de diverse groepen te bevorderen. In de federale grondwet zijn de waarborgen voor gegarandeerde vertegenwoordiging beperkt tot – de tweede kamer van – het federale parlement en ook in de regionale grondwetten wordt er weinig aandacht besteed aan machtsdeling-mechanismen. Daarenboven beschikt de vertegenwoordigende vergadering van de deelstaten op federaal niveau – het HoF – nauwelijks over wetgevende bevoegdheden wat de participatie van de deelstaten aan het federale beleid en de totstandkoming van een nationaal/ federaal gevoel sterk bemoeilijkt. Evenmin in het voordeel van het federale niveau is de bevoegdheid van het HoF voor grondwettigheidcontrole en voor het beslechten van belangenconflicten tussen de federale en regionale overheid. De



constitutionele nadruk op de diversiteit wordt echter niet gesteund door de politieke realiteit. De dominantie van het EPRDF binnen de federale en alle regionale overheden heeft tot gevolg dat de naties, nationaliteiten en volkeren hun rechten slechts kunnen uitoefenen binnen een door het EPRDF gecreëerd stramien. Dit betekent niet dat er geen ruimte is voor diversiteit, maar het impliceert wel dat die diversiteit maar mogelijk is binnen de klijtlijnen en volgens de richtlijnen die door het EPRDF worden getrokken en ontwikkeld. In dat verband ontstaat het vermoeden dat de uitoefening van het recht op secessie en de ongrondwettigverklaring van een federale wet handelingen zijn die de EPRDF klijtlijnen zouden overschrijden. De politieke situatie is dus niet in het voordeel van een échte diversiteit, maar lijkt evenmin geschikt om een grotere eenheid te verzekeren. Integendeel, het contrast tussen de verregaande constitutionele rechten enerzijds en de begrensde mogelijkheden tot uitoefening ervan anderzijds lijkt allermist bevorderlijk voor het op termijn handhaven van vrede en stabiliteit.

## **Bibliografie**

### **1. Lijst (grond)wetgeving**

#### **1.1. Federale (grond)wetgeving**

- Grondwet van 1931
  - Grondwet van 1955
  - Grondwet van 1987
  - Overgangshandvest van juli 1991
  - Grondwet van 1994.
- 
- Proclamation No. 1/1974, Provisional Military Government Establishment Proclamation, *Negarit Gazeta*, 12 september 1974.
  - Proclamation No. 2/1974, Definition of Powers of the Provisional Military Administration Council and its Chairman Proclamation, *Negarit Gazeta*, 15 september 1974.
  - Proclamation No. 31/1975, A Proclamation to provide for the public ownership of rural lands, *Negarit Gazeta*, 4 maart 1975.
  - Proclamation No. 236/1983, Institute for the Study of Ethiopian Nationalities Establishment Proclamation, *Negarit Gazeta*, 23 maart 1983.
  - Proclamation No. 14/1987, Proclamation to Establish Autonomous and Administrative Regions of the People's Democratic Republic of Ethiopia, *Negarit Gazeta*, 18 september 1987.
  - Proclamation No. 15/1987, Proclamation to Define the Powers and Duties of the Organs of Power and Administration of the Autonomous Region of Eritrea, *Negarit Gazeta*, 18 september 1987.
  - Proclamation No. 16/1987, Proclamation to Define the Powers and Duties of the Organs of Power and Administration of the Autonomous Regions of Tigray, Assab, Dire Dawa, and Ogaden, *Negarit Gazeta*, 18 september 1987.
  - Proclamation No. 17/1987, Proclamation to Define the Powers and Duties of the Organs of Power and Administration of Administrative Regions, *Negarit Gazeta*, 18 september 1987.

- Proclamation No. 1/1991, A Proclamation to define the powers and functions of the President at the Transitional Government of Ethiopia, *Negarit Gazeta*, 12 augustus 1991.
- Proclamation No. 7/1992, A Proclamation to Provide for the Establishment of National/Regional Self-Governments, *Negarit Gazeta*, 14 januari 1992.
- Proclamation No. 8/1992, A Proclamation to Provide for the Deployment of the State Defence army of the Central Transitional Government and for the Establishment of Police Force, *Negarit Gazeta*, 16 januari 1992.
- Proclamation No. 9/1992, A Proclamation to Provide for the Creation of Expeditious Conditions for the Election of National/Regional Self-Governments, *Negarit Gazeta*, 18 januari 1992.
- Proclamation No. 24/1992, A Proclamation to Provide for the Establishment of the Constitutional Commission, *Negarit Gazeta*, 18 augustus 1992.
- Proclamation No. 33/1992, A Proclamation to Define the sharing of Revenue Between the Central Government and the National/Regional Self Governments, *Negarit Gazeta*, 20 oktober 1992.
- Proclamation No. 40/1993, A Proclamation to Provide for the Establishment of Courts of the Central Transitional Government, *Negarit Gazeta*, 11 januari 1993.
- Proclamation No. 46/1993, Political Parties Registration Proclamation, *Negarit Gazeta*, 15 april 1993.
- Proclamation No. 111/1995, Proclamation to make the Electoral Law of Ethiopia conform with the Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, *Negarit Gazeta*, 23 februari 1995.
- Proclamation No. 2/1995, Declaration of the establishment of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 22 augustus 1995.
- Proclamation No. 24/1996, Federal Judicial Administration Commission Establishment Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 15 februari 1996.
- Proclamation No. 25/1996, Federal Courts Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 15 februari 1996.
- Proclamation No. 27/1996, Defence Forces Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 15 februari 1996.
- Proclamation No. 88/1997, Loss of Mandate of Members of the House of Peoples' Representatives Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 7 juli 1997.
- Proclamation No. 89/1997, Federal Rural Land Administration Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 7 juli 1997.

- Proclamation No. 209/2000, Research and Conservation of Cultural Heritage Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 27 juni 2000.
- Proclamation No. 250/2001, Council of Constitutional Inquiry Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 6 juli 2001.
- Proclamation No. 251/2001, Consolidation of the House of the Federation and Definition of its Powers and Responsibilities Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 6 juli 2001.
- Proclamation No. 255/2001, Administration of the president of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 8 oktober 2001.
- Proclamation No. 256/2001, Reorganization of the Executive Organs of the Federal Democratic Republic of Ethiopia Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 12 oktober 2001.
- Proclamation No. 271/2002, House of Peoples' Representatives Legislative Procedure, Committees Structure and Working Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 23 april 2002.
- Proclamation No. 322/2003, Federal High Court Establishment Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 8 april 2003.
- Proclamation No. 343/2003, Defense Forces (amendment) Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 3 juni 2003.
- Proclamation No. 359/2003, System for the Intervention of the Federal Government in the Regions Proclamation, 10 juli 2003.
- Proclamation No. 361/2003, The Addis Ababa City Government Revised Charter Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 24 juli 2003.
- Proclamation No. 416/2004, the Dire Dawa Administration Charter Proclamation, *Federal Negarit Gazeta*, 30 juli 2004.

## **1.2. Regionale (grond)wetgeving**

- Grondwet van de Zuidelijke deelstaat 1995: Proclamation No. 1/1995, Constitution of the Southern Nations, Nationalities and Peoples' Regional State Proclamation, *Debub Negarit Gazeta*, 22 juni 1995.
- Oromia grondwet 1995: Proclamation No. 1/1995, Constitution of the Regional State of Oromia, *Megeleta Oromia*, 21 augustus 1995.
- Grondwet van Benishangul – Gumuz 1996: Proclamation No. 2/1996, Formulation of Benishangul – Gumuz National Regional State Constitution, *Lissane Hig Gazeta*, 1 juli 1996.

- Oromia grondwet 2001: Proclamation No. 46/2001, Enforcement Proclamation of the Revised Constitution of 2001 of the Oromia Region, *Megeleta Oromia*.
  - Amhara grondwet van 5 november 2001.
  - Grondwet van de Zuidelijke deelstaat van 12 november 2001.
  - Grondwet van Benishangul – Gumuz 2002: Benishangul Gumuz Regional State Revised Constitution Approval Proclamation, *Lissane Hig Gazeta*, 2 december 2002.
- 
- Proclamation No. 3/1993, A Proclamation for the Establishment of Courts of Law in the Oromyia National/Regional Transitional Self-Government, *Megeleta Oromia*, januari 1993.
  - Proclamation No. 51/2002, City Administration Proclamation of the SNNPRS, 19 augustus 2002
  - Proclamation No. 66/2003, Proclamation to provide for the reestablishment and determination of the powers of the social courts of the regional state of Oromia, *Megeleta Oromia*, 9 maart 2003.
  - Proclamation No. 60/2003, The consolidations of house of Council of Nationalities and definition of its powers and responsibilities Proclamation, *Dehub Negarit Gazeta*, 29 juni 2003.

## **2. Literatuur**

### **2.1. Algemene werken**

- ALEMANTE G. SELASSIE, “Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa”, *Stanford Journal of International Law* 1992, Vol. 29, 1 - 56.
- -, « Ethnic Federalism – Its Promise and Pitfalls for Africa », *The Yale Journal of International Law* 2003, Vol. 28, 51 - 107.
- BAKVIS, H. en CHANDLER, W.M. (eds.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto/Buffalo/London, University of Toronto Press, 1987, 318 p.
- BAUBÖCK, R., *Territorial or cultural autonomy for national minorities?*, Wenen, IWE – Working Paper Series, 2001.

- BEKE, D., *The Limits of Territorial Decentralisation. Can 'Community Decentralisation' bring a solution?*, voordracht op de *Annual Conference IASIA (International Association of Schools and Institutes of Administration)*, Québec, 4 – 7 juli 1997.
- BIEBER, F., *Minority Rights in Practice in South Eastern Europe*, Discussion Paper for the King Baudouin Foundation, Brussels, 30 september 2004.
- BIRO, A.-M. en KOVACS, P. (eds.), *Diversity in Action – Local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe*, Budapest, LGI, 2001, 390 p.
- BLINDENBACHER, R. en KOLLER, A. (eds.), *Federalism in a Changing World - Learning from Each Other*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, 600 p.
- BORNTRÄGER, E.W., *Borders, Ethnicity and National Self-Determination*, Wien, Braumüller, 1999, 110 p.
- BREMS, E., *Human Rights: Universality and Diversity*, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 574 p.
- BURKENS, M.C., bewerkt door VAN SCHAGEN, J.A., "De Bondsrepubliek Duitsland" in PRAKKE, L. en KORTMANN, C.A.J.M. (eds.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 1998, 964 p.
- COAKLEY, J., "Conclusion – Towards a Solution" in COAKLEY, J. (ed.), *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, London/Portland, Frank Cass, 2003, 330 p.
- CONNOR, W., *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, 614 p.
- Conferentie van Europese Grondwettelijke Hoven XIIde Congres, *De betrekkingen tussen de grondwettelijke hoven en de andere nationale rechtscolleges, met inbegrip van de interferentie, ter zake, van het optreden van de Europese rechtscolleges*, Brussel, 14 – 16 mei 2002.
- CROISAT, M., *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1995, 158 p.
- DE PELSMAEKER, T., "De verhouding tussen federaal en gefedereerd recht in België en de Bondsrepubliek Duitsland: het verband tussen normencollisie en bevoegdheidsverdeling", *T.B.P.* 2001/2, 71 – 88.
- DE VARENNES, F., *Language, Minorities and Human Rights*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 1996, 532 p.

- DINSTEIN, Y., "The degree of self-rule of minorities in Unitarian and federal states" in BRÖLMANN, C., LEFEBER, R. en ZIECK, M., (eds.), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 364 p.
- DUCHACHEK, I.D., *Comparative Federalism – The Territorial Dimension of Politics*, Lanham/New York/London, University Press of America, 1987, 370 p.
- EIDE, A., "Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order" in SUKSI, M. (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, 370 p.
- ELAZAR, D.J., "Constitution-making: The Pre-eminently Political Act" in BANTING, K.G. en SIMEON, R. (eds.), *Redesigning The State – The Politics of Constitutional Change*, Toronto/Buffalo, The University of Toronto Press, 1985, 257 p.
- -, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa/London, The University of Alabama Press, 1987, 335 p.
- ERGEC, R., "Institutionele analyse van het federalisme" in Interuniversitair Studiecentrum voor Federalisme (ed.), *Federalisme Staatskundig, politiek en economisch*, Antwerpen/Apeldoorn, MAKLU Uitgevers, 1994, 193 p.
- FLEINER, T., "La pertinence du fédéralisme dans la gestion des diversités nationales", *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 10, N° 1, 2003, 79 – 90.
- GHAI, Y., "Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis" in GHAI, Y. (ed.), *Autonomy and Ethnicity Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 312 p.
- GONIDEC, P.-F., *Les systèmes politiques africains*, Paris, L.G.D.J., 1997, 242 p.
- HANNIKAINEN, L., "Self-Determination and Autonomy in International Law" in SUKSI, M. (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, 370 p.
- HANNUM, H., *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990, 503 p.
- HEINTZE, H.-J., "On the Legal Understanding of Autonomy" in SUKSI, M. (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, 370 p.
- HENRARD, K., *The interrelation between individual human rights, minority rights and the right to self-determination for an adequate minority protection*, Leuven, doctoraat Katholieke Universiteit Leuven, 1999.

- HRBEK, R., "Germany" in GRIFFITHS, A.L., (ed.), *Handbook of Federal Countries*, 2002, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, 513 p.
- IBRAHIM, J., "State Crisis in Africa: The Case for Federalism and Decentralisation" in BASTA, L.R. en IBRAHIM, J. (eds.), *Federalism and Decentralisation in Africa – The Multicultural Challenge*, Fribourg, Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, 1999, 325 p.
- J. ISAWA ELAIGWU, "Ethnicity and the Federal Option in Africa" in J. ISAWA ELAIGWU, LOGAMS, P.C., GALADIMA, H.S. (eds.), *Federalism and Nation-Building in Nigeria*, Abuja, National Council on Intergovernmental Relations, 1994, 189 p.
- KÄLIN, W., "Federalism and the Resolution of Minority Conflicts" in BÄCHLER, G. (ed.), *Federalism against Ethnicity*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger, 1997, 335 p.
- -, "Decentralized Governance in Fragmented Societies: Solution or Cause of new Evils?" in WIMMER, A, GOLDSTONE, R.J., HOROWITZ, D.L., JORAS, U. en SCHETTER, C. (eds.), *Facing Ethnic Conflicts – Toward a New Realism*, Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2004, 384 p.
- KING, P., "Federation and Representation" in BURGESS, M. en GAGNON, A.-G., (eds.), *Comparative Federalism and Federation - Competing traditions and future directions*, Toronto/Buffalo, University of Toronto Press, 1993, 250 p.
- KYMLICKA, W., *Multicultural Citizenship A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 280 p.
- -, *Emerging Western Models of Multination Federalism: Are They Relevant for Africa?*, draft paper presented at the seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.
- LABUSCHAGNE, P., "The role of the second chamber or upper house in a federation" in KRIEK, D.J., e.a. (ed.), *Federalism: the Solution?*, Pretoria, HSRC Publishers, 1992, 318 p.
- LAKE, D.A. en ROTHCHILD, D., *Ethnic Fears and Global Engagement: The International Spread and Management of Ethnic Conflict*, University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation, 1996.
- LAPIDOTH, R., *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1996, 298 p.
- LECOURS, A., "Belgium" in GRIFFITHS, A.L. (ed.), *Handbook of Federal Countries*, 2002, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, 513 p.



- LEMARCHAND, R., "Ethnic Conflict Resolution in Contemporary Africa – Four Models in Search of Solutions" in BÄCHLER, G. (ed.), *Federalism against ethnicity?*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger, 1997, 335 p.
- LIJPHART, A., "Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links", *Canadian Journal of Political Science* 1979, 499 - 515.
- McGARRY, J., "Federal Political Systems and the Accommodation of National Minorities" in GRIFFITHS, A.L. (ed.), *Handbook of Federal Countries, 2002*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, 513 p.
- McGARRY, J. en O'LEARY, B., "Introduction - The macro-political regulation of ethnic conflict" in McGARRY, J. en O'LEARY, B. (eds.), *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, London, Routledge, 1993, 321 p.
- McGARRY, J. en O'LEARY, B., *Federation as a Method of Ethnic Conflict Regulation*, paper gepubliceerd door het *Forum of Federations*, [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org).
- MUSGRAVE, T.D., *Self-Determination and National Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1997, 290 p.
- OKOH, P., "The Nation-State and Ethnopolitical Conflict in Nigeria" in BÄCHLER, G. (ed.), *Federalism against Ethnicity*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger, 1997, 335 p.
- O'MALLEY, K., "The role and functions of courts and other arbitrators in federations" in KRIEK, D.J., e.a. (ed.), *Federalism: the Solution?*, Pretoria, HSRC Publishers, 1992, 318 p.
- OSAGHAE, E.E., "State, Constitutionalism, and the Management of Ethnicity in Africa", *African and Asian Studies* Vol. 4 nos. 1-2 2005, 83 - 105.
- PELLETIER, R., "Federalism and upper houses searching for a solution" in LLOYD BROWN-JOHN, C. (ed.), *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Lanham, University Press of America, 1988, 406 p.
- PENTASSUGLIA, G., *Minorities in International Law*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2002, 304 p.
- PLASSERAUD, Y., "L'histoire oubliée de l'autonomie culturelle », *Le Monde diplomatique* mei 2000, 16 – 17.
- POLUHA, E., "Ethnicity and Democracy – A Viable Alliance" in SALIH, M.A.M. en MARKAKIS, J. (eds.), *Ethnicity and the State in Eastern Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1998, 208 p.

- RIEZEBOS, C. en VAN DER TANG, G.F.M., “Bevoegdheid en controle in federale staten” in Publikaties van de staatsrechtkring (ed.), *Federalisme*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, 79 p.
- RIKER, W.H., *Federalism – Origin Operation Significance*, Boston and Toronto, Little, Brown and Company, 1964, 169 p.
- SCNEIDERMAN, D. (ed.), *Language and the State - The Law and Politics of Identity*, Cowansville, Les Editions Yvon Blais, 1991, 547 p.
- SIMEON, R. en CONWAY, D.-P., “Federalism and the management of conflict in multinational societies” in GAGNON, A.-G. en TULLY, J., (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 411 p.
- SISK, T.D., *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace, 1996, 143 p.
- SMITH, G., “Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice” in SMITH, G. (ed.), *Federalism: The Multiethnic Challenge*, London/New York, Longman, 1995, 314 p.
- STAUFFER, T. en TÖPPERWIEN, N., « Balancing Self-rule and Shared Rule” in BASTA FLEINER, L.R. en FLEINER, T., (eds.), *Federalism and Multiethnic States – The Case of Switzerland*, Fribourg, Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, 2000, 41 – 74.
- STAVENHAGEN, R., *The Ethnic Question*, Tokyo, United Nations University Press, 1990, 185 p.
- THORNBERRY, P., “Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities” in SUKSI, M. (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, 370 p.
- TOMUSCHAT, C. (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht/ Boston/ London, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, 347 p.
- TERESA TER-MINASSIAN (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund, 1997, 701 p.
- UPADHYAYA, P., “Electoral Strategies of Ethnic Conflict Management”, *Indian Journal of Federal Studies* 2/2003, 29 - 48.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, die keure, 2001, 1291 p.
- WALRAET, A., *Inkatha en het Zulu nationalisme*, Gent, Academia Press, 1999, 420 p.

- WATTS, R., “Regional representation in national institutions” in DE VILLIERS, B. en SINDANE, J. (eds.), *Regionalism: Problems and Prospects*, Pretoria, HSRC, 1993, 203 p.
- -, “Contemporary Views on Federalism” in DE VILLIERS, B., *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, 439 p.
- -, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston/ London/ Ithaca, Mc Gill-Queen’s University Press, 1999, 138 p.
- -, “Lessons from the pathology of multicultural federations” in HÄNNI, P. (ed.), *L’homme et l’Etat – Melanges offerts par la faculté de droit de l’Université de Fribourg pour Thomas Fleiner*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 2003, 796 p.
- WERELDBANK, *Ethiopia Regionalization Study*, 2000.
- WHEARE, K.C., *Federal Government*, London/New York/Toronto, Oxford University Press, 1963, 266 p.
- WIPPMAN, D., “Practical and Legal Constraints on Internal Power Sharing” in WIPPMAN, D., (ed.), *International Law and Ethnic Conflict*, Ithaca/London, Cornell University Press, 1998, 354 p.
- YANG, P.Q., *Ethnic Studies - issues and approaches*, New York, State University of New York Press, 2000, 314 p.
- YOUNG, C., “Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview” in YOUNG, C. (ed.) *Ethnic Diversity and Public Policy – A Comparative Inquiry*, s.l., UNRISD, 1998, 240 p.
- YOUNG, C., *Revisiting Nationalism and Ethnicity in Africa*, James S. Coleman Memorial Lecture Series, UCLA International Institute, 2004.

## **2.2. Ethiopië – specifieke werken**

- AALEN, L., *Ethnic Federalism in a Dominant Party State: The Ethiopian Experience 1991-2000*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, 2002, 141 p.
- AARON TESFAYE, *Political Power and Ethnic Federalism – The Struggle for Democracy in Ethiopia*, Lanham/New York/Oxford, University Press of America, 2002, 192 p.
- ABBINK, J., “Ethnicity and constitutionalism in contemporary Ethiopia”, *Journal of African Law* 1997, 159 - 174.
- ABDULLAHI, A.M., “Article 39 of the Ethiopian Constitution on Secession and

Self-Determination: A Panacea to the Nationality Question in Africa”, *Verfassung und Recht in Übersee* 1998, 440 - 455.

- ABEBE ABDISA, “Democratic Elections held”, *Ethioscope/sept.* 1994, 18 - 25.
- ABEBE MULATU, “The Court System and Questions of Jurisdiction under the FDRE Constitution and Proclamation 25/96” in *Proceedings of the Symposium on the Role of Courts in the Enforcement of the Constitution Volume I*, Addis Ababa, 2000, 193 p.
- ABERRA JEMBERE, “The Making of Constitution in Ethiopia: The Centralization and Decentralization of the Administration” in MARCUS, H.G. (ed.), *New Trends in Ethiopian Studies - Papers of the 12 th International Conference of Ethiopian Studies – Volume II: Social Sciences*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1994, 1043 p.
- -, “The Functions and Development of Parliament in Ethiopia” in ZOETHOUT, C.M., PIETERMAAT-KROS, M.E. en AKKERMANS, P.W.C. (eds.), *Constitutionalism in Africa - A Quest for Autochthonous Principles*, Deventer, Gouda Quint, 1996, 94 p.
- ADHANA HAILE ADHANA, “Mutation of Statehood and Contemporary Politics” in ABEBE ZEGEYE en PAUSEWANG, S. (eds.), *Ethiopia in Change – Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/New York, British Academic Press, 1994, 333 p.
- AKLILU ABRAHAM, *Federalism, State Restructuring and Rights of Ethnic Minority Groups in Ethiopia*, ongepubliceerd.
- ALEMSEGED ABBAY, *Identity jilted or re-imagining identity? The divergent paths of the Eritrean and Tigrayan nationalist struggles*, Asmara, The Red Sea Press, 1998, 250 p.
- ANDARGACHEW TIRUNEH, *The Ethiopian Revolution 1974-1987 - A transformation from an aristocratic to a totalitarian autocracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, 435 p.
- ANDREAS ESHETE, *Ethnic Federalism: New Frontiers in Ethiopian Politics*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 – 7, 2003, Addis Ababa.
- ANYANGWE, C., *Comments on the Draft Constitution of Ethiopia by International Legal Experts*, Addis Ababa, The InterAfricaGroup, November 1994.
- ASMELASH BEYENE, “Decentralization as a tool for resolving the nationality problem - The Ethiopian Experience”, *Regional Development Dialogue* Vol. 21, No. 1, 2000, 122 - 147.
- ASNAKE KEFALE, *Federalism, Some Trends of Ethnic Conflicts and Their Management in Ethiopia*, paper gepresenteerd op de 15<sup>th</sup> International Conference of Ethiopian Studies, 21 - 25 juli 2003, Hamburg.

- ASSEFA FISEHA, “Constitutional interpretation: the respective role of courts and the House of the Federation” in *Proceedings of the Symposium on the Role of Courts in the Enforcement of the Constitution Volume I*, Addis Ababa, 2000, 193 p.
- -, *Federations and Second Chambers*, paper gepresenteerd op de 15<sup>th</sup> *International Conference of Ethiopian Studies*, 21 - 25 juli 2003, Hamburg.
- -, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, draft paper presented at the seminar on “Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia”, 14 - 16 april 2004, Addis Ababa.
- ASSEFAW BARIAGEBER, “The politics of cultural pluralism in Ethiopia and Eritrea: trajectories of ethnicity and constitutional experiments”, *Ethnic and Racial Studies* 1998, Vol. 21, N° 6, 1056 - 1073.
- BAHRU ZEWEDE, “Hayla-Sellase: From Progressive to Reactionary” in ABEBE ZEGEYE en PAUSEWANG, S. (eds.), *Ethiopia in Change - Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/New York, British Academic Press, 1994, 333 p.
- -, *A History of Modern Ethiopia 1855-1991*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2001, 300 p.
- BAHRU ZEWEDE en PAUSEWANG, S., (eds.), *Ethiopia - The Challenge of Democracy from Below*, Uppsala/Addis Ababa, Nordiska Afrikainstitutet/Forum for Social Studies, 2002, 215 p.
- BEKELE, HAILE-SELASSIE, *Ethiopia: the constitutional law of taxation and its implications for federal-state relations*, LLM thesis, University of Wisconsin Law School, 1999, 202 p.
- BEREKET HABTE SELASSIE, “Constitutional Development in Ethiopia”, *Journal of African law* 1966, 74 - 91.
- BESSELINK, L.F.M., “The Protection of human rights in federal systems – the case of Ethiopia” in BAYE YIMAM, PANKHURST, R., CHAPPLE, D., YONAS ADMASSU, PANKHURST, A. en BIRHANU TEFERRA, *Ethiopian Studies at the End of the Second Millennium Proceedings of the 14<sup>th</sup> International Conference of Ethiopian Studies Volume 3*, Addis Ababa, Institute of Ethiopian Studies, 2002, 2058 p.
- BRIETZKE, P.H., *Law, Development and the Ethiopian Revolution*, Lewisburg, Bucknell University Press, 1982, 378 p.
- -, “Ethiopia’s leap in the dark: federalism and self-determination in the new constitution”, *Journal of African Law* 1995, 19 - 38.

Verwijderd: ‘

Verwijderd: ‘,

- CAYLA, F., "Ethiopie - le nouveau modèle, un réalisme ethnique? », *L'Afrique politique* 1997, 111 - 128.
- CLAPHAM, C., *Haile Selassie's Government*, New York-Washington, PRAEGER, 1969, 208 p.
- -, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 284 p.
- -, "Ethnicity and the National Question in Ethiopia" in WOODWARD, P. en FORSYTH, M. (eds.), *Conflict and Peace in the Horn of Africa – Federalism and its Alternatives*, Aldershot, Dartmouth, 1994, 130 p.
- COHEN, J.M. en WEINTRAUB, D., *Land and Peasants in Imperial Ethiopia - The Social Background to a Revolution*, Assen, Van Gorcum, 1975, 115 p.
- COHEN, J.M. en KOEHN, P.H., *Ethiopian Provincial and Municipal Government – Imperial Patterns and Postrevolutionary Changes*, Michigan State University, 1980, 317 p.
- COHEN, J.M., "Ethnic federalism in Ethiopia", *Northeast African Studies* 1995, 157 - 188.
- CRUMMEY, D., *Land and Society in the Christian Kingdom of Ethiopia - From the thirteenth to the twentieth century*, Addis Ababa, Addis Ababa University Press, 2000, 373 p.
- DANIEL GAMACHU, "A Nation in Perpetual Transition: The Politics of Changes in Administrative Divisions and Subdivisions in Ethiopia" in MARCUS, H.G. (ed.), *New Trends in Ethiopian Studies - Papers of the 12<sup>th</sup> International Conference of Ethiopian Studies – Volume II: Social Sciences*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1994, 1043 p.
- DEREJE FEYISSA, *Ethnic Federalism in Ethiopia - The Experience of Gambella Regional State*, draft paper presented at the seminar on "Ethnic Federalism: The Challenges for Ethiopia", 14 – 16 april 2004, Addis Ababa.
- DERESSE DEGEFA, *Fiscal Decentralization in Africa: A Review of Ethiopia's Experience*, paper Economic Commission for Africa;  
[http://www.uneca.org/eca\\_resources/Meetings\\_Events/ESPD/fiscal/Papers/degefa.htm--](http://www.uneca.org/eca_resources/Meetings_Events/ESPD/fiscal/Papers/degefa.htm--)
- DESSALEGN RAHMATO, *Agrarian Reform in Ethiopia*, Trenton, The Red Sea Press, 1985, 105 p.
- DONHAM, D. "Old Abyssinia and the new Ethiopian Empire: themes in social history" in DONHAM, D. en JAMES, W. (eds.), *The Southern Marches of Imperial Ethiopia*, Oxford, James Currey, 2002, 308 p.

- EHRlich, C.E., "Ethnicity and constitutional reform: the case of Ethiopia", *ILSA Journal of International and Comparative law* 1999, 51 - 71.
- EMMINGHAUS, C., *Äthiopiens ethnoregionaler Föderalismus*, Hamburg, Lit verlag, 1997, 168 p.
- ESHETU CHOLE, "Issues of Vertical Imbalance in Ethiopia's Emerging System of Fiscal Decentralization" in ESHETU CHOLE (ed.), *Fiscal Decentralization in Ethiopia*, Addis Ababa, 1994, 167 – 191.
- "Ethiopia-Statistical Survey" in *Africa South of the Sahara 2004*, London/New York, Europa Publications, 2003.
- FASIL NAHUM, *Constitution for a nation of nations: the Ethiopian prospect*, Asmara/Lawrenceville, The Red Sea Press, 1997, 300 p.
- FEDERAL DEMOCRATIC REPUBLIC OF ETHIOPIA, CENTRAL STATISTICAL AUTHORITY, *Statistical Abstract 2003*, Addis Ababa, 2004, 397 p.
- FULLERTON JOIREMAN, S., "Opposition Politics and Ethnicity in Ethiopia: We Will All Go Down Together", *The Journal of Modern African Studies* 1997, 387 - 407.
- GEBRU TAREKE, *Ethiopia: power and protest – Peasant Revolts in the Twentieth Century*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1996, 272 p.
- GETACHEW ASSEFA, *Protection of Fundamental Rights and Freedoms in Ethiopian Federalism*, paper gepresenteerd op de "1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building", May 5 –7, 2003, Addis Ababa.
- GHELAWDEWOS ARAIA, *Ethiopia - The Political Economy of Transition*, Lanham/ New York/ London, University Press of America, 1995, 229 p.
- GILKES, P., *The Dying Lion - Feudalism and Modernization in Ethiopia*, New York, St. Martin's Press, 1975, 307 p.
- -, *Ethiopia Perspectives of Conflict 1991-1999*, 1999, ongepubliceerd.
- -, "Ethiopia-Recent History" in *Africa South of the Sahara 2006*, London/New York, Routledge, 2005.
- GONIDEC, P.F., "Les principes fondamentaux du régime politique éthiopien », *Revue Juridique et Politique indépendance et coopération* 1997, 138 - 161.
- GOY, R., "L'indépendance de l'Erythrée », *Annuaire français de droit international* 1993, 337 - 356.
- HAILE HALEFOM, « Le Parlement fédéral d'Ethiopie », *Informations constitutionnelles et parlementaires* 1998, 99 - 104.

- HAILEMARIAM DESSALEGN, *Experience of Conflict Handling and Prevention in SNNPR*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.
- HAMDESA TUSO, “Ethiopia: new political order. Ethnic conflict in the post cold war era”, *Africa* 1997, 343 - 364.
- HASHIM TEWFIQ, *Ethiopia’s Endeavour on Ethnic federalism: A Step in the Right Direction for Building a Democratic State in Africa?*, niet gepubliceerde paper.
- HASHIM TEWFIQ, *Conflict Management Structures and Federal Intervention Under the Ethiopian Constitution*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.
- HENRARD, K. en SMITS, S., “Recent experiences in South Africa and Ethiopia to accommodate cultural diversity: a regained interest in the right of self-determination”, *Journal of African Law* 2000, 17 - 51.
- HENZE, P.B., *Layers of Time - A History of Ethiopia*, London, Hurst & Company, 2000, 372 p.
- JAMES, W., DONHAM, D.L., KURIMOTO, E. en TRIULZI, A. (eds.), *Remapping Ethiopia - Socialism & After*, Oxford, James Currey, 2002, 306 p.
- KELLER, E. J., *Revolutionary Ethiopia - From Empire to People’s Republic*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 1988, 307 p.
- -, “Ethnic Federalism, Fiscal Reform, Development and Democracy in Ethiopia”, *African Journal of Political Science*, Vol. 7, N° 1, 2002, 21 – 50.
- KIDANE MENGISTEAB, “New Approaches to State Building in Africa: The case of Ethiopia’s Ethnic-Based Federalism”, *African Studies Review* Vol.40, No. 3, 1997, 111 - 132.
- KIFLU TADESSE, *The Generation*, 1993, Trenton, The Red Sea Press, 266 p.
- KINFE ABRAHAM, *Ethiopia - from Empire to Federation*, Addis Ababa, Ethiopian International Institute for Peace and Development, 2001, 601 p.
- LEENCO LATA, *The Ethiopian State at the Crossroads*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 1999, 270 p.
- LEVINE, D.N., *Greater Ethiopia - The evolution of a multi-ethnic Society*, Chicago, The University of Chicago Press, 2000, 231 p.
- LYONS, T., “Closing the Transition: The May 1995 Elections in Ethiopia”, *The Journal of Modern African Studies* 1996, 121 - 142.



- MARCUS, H.G., *The Life and Times of Menelik II – Ethiopia 1844 – 1913*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1995, 298 p.
- -, *A History of Ethiopia*, Berkeley/ Los Angeles/ London, University of California Press, 2002, 316 p.
- MARKAKIS, J., *Ethiopia: Anatomy of a Traditional Polity*, Oxford, Clarendon Press, 1974, 409 p.
- MEDHANE TADESSE, *The Eritrean-Ethiopian War: Retrospect and Prospects Reflections on the Making of Conflicts in the Horn of Africa, 1991-1998*, Addis Ababa, Mega Printing Enterprise, 1999, 200 p.
- MEDHANE TADESSE en YOUNG, J., « TPLF: Reform or Decline? », *Review of African Political Economy* 2003, No.97, Vol.30, 389 – 403.
- MELAKOU TEGEGN, “Eritrea: Evolution Towards Independence and Beyond” in ABEBE ZEGEYE en PAUSEWANG, S. (eds.), *Ethiopia in Change – Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/New York, British Academic Press, 1994, 333 p.
- MENGHISTU FISSEHA-TSION, “Highlights of the Constitution of the Peoples’ Democratic Republic of Ethiopia (PDRE); a critical review of the main issues”, *Review of Socialist Law* 1988, No. 2, 129 - 180.
- MERERA GUDINA, *Ethiopia – Competing ethnic nationalisms and the quest for democracy, 1960-2000*, Maastricht, Shaker Publishing, 2002, 248 p.
- MICHEAU, A. P., “The 1991 Transitional Charter of Ethiopia: A New Application of the Self-Determination Principle?”, *Case Western Reserve Journal of International Law* 1996, 367 - 394.
- MINASSE HAILE, “The new Ethiopian Constitution: its impact upon unity, human rights and development”, *Suffolk Transnational Law Review* 1996, 1 - 84.
- MOHAMMED HABIB, *Federalism and its Implications for the Language Question in Ethiopia*, paper gepresenteerd op de “1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building”, May 5 - 7, 2003, Addis Ababa.
- MOHAMMED HASSEN, “The Macha-Tulema Association 1963-1967 and the Development of Oromo nationalism” in ASAFA JALATA (ed.), *Oromo Nationalism and the Ethiopian Discourse*, Lawrenceville/Asmara, The Red Sea Press, 301 p.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, *An Evaluation of the June 21, 1992 Elections in Ethiopia*, 1992, 159 p.
- NORWEGIAN OBSERVER GROUP, *Local and Regional Elections in Ethiopia 21 June 1992*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1992, 16 p.

- OTTAWAY, D. en OTTAWAY, M., *Ethiopia - Empire in Revolution*, New York, AFRICANA PUBLISHING COMPANY, 1978, 250 p.
- PAULOS CHANIE, "The Rise of Politicized Ethnicity among the Oromo in Ethiopia" in SALIH, M.A.M. en MARKAKIS, J. (eds.), *Ethnicity and the State in Eastern Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1998, 208 p.
- PAUSEWANG, S., "Local Democracy and Central Control" in ABEBE ZEGEYE en PAUSEWANG, S. (eds.), *Ethiopia in Change – Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/New York, British Academic Press, 1994, 333 p.
- -, *The 1994 Election and Democracy in Ethiopia*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1994, 82 p.
- PAUSEWANG, S. en TRONVOLL, K., "The Ethiopian Federal and Regional Elections of 14 May 2000" in PAUSEWANG, S. en TRONVOLL, K. (eds.), *The Ethiopian 2000 Elections - Democracy Advanced or Restricted?*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 2000, 228 p.
- PERHAM, M., *The government of Ethiopia*, London, Faber, s.d., 481 p.
- POLHEMUS, J.H., "Ethiopia's Emerging Regional Councils: New players in Conflict Management", paper gepresenteerd op de "1<sup>st</sup> national conference on federalism, conflict and peace building", May 5 –7, 2003, Addis Ababa.
- POOL, D., *From Guerrillas to Government - The Eritrean People's Liberation Front*, Oxford, James Currey, 2001, 206 p.
- PREUSS, U., *Comments on The Draft Constitution of Ethiopia by International Legal Experts*, Addis Ababa, The InterAfricaGroup, November 1994.
- RANDI RÖNNING BALSVIK, "An Important Root of the Ethiopian Revolution: The Student Movement" in ABEBE ZEGEYE en PAUSEWANG, S. (eds.), *Ethiopia in Change – Peasantry, Nationalism and Democracy*, London/ New York, British Academic Press, 1994, 333 p.
- RUTH IYOB, *The Eritrean struggle for independence – Domination, resistance, nationalism 1941-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 198 p.
- SCHOLLER, H., en BRIETZKE, P., *Ethiopia: Revolution, Law and Politics*, München, Weltforum Verlag, 1976, 216 p.
- SCHOLLER, H., "Strengthening and Capacity Building of the Regional Judiciary in Ethiopia", *Recht in Afrika* 1999, 51 - 90.
- -, "La nouvelle Constitution éthiopienne et ses effets sur l'ordre juridique", *Verfassung und Recht in Übersee* 2000, 454 - 469

- Secretariat of the Council of Representatives, *Ethiopia: the Process of Transition to Democracy*, Addis Ababa, 1993, 104 p.
- SERRA-HORGUELIN, A., *The federal experiment in Ethiopia - A socio-political Analysis*, Bordeaux, Centre d'Etude d'Afrique Noire, 1999, 44 p.
- Symposium on The Making of the New Ethiopian Constitution – A Preliminary Report, The InterAfricaGroup, Addis Ababa.
- TEFERRA HAILE-SELASSIE, *The Ethiopian Revolution 1974-1991, from a monarchical autocracy to a military oligarchy*, London/New York, Kegan Paul International, 1997, 352 p.
- TEKESTE NEGASH, *Eritrea and Ethiopia - The Federal Experience*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 1997, 234 p.
- TEKESTE NEGASH en TRONVOLL, K., *Brothers at War – Making Sense of the Eritrean – Ethiopian War*, Oxford, James Currey, 2000, 179 p.
- TESHALE TIBEBU, *The Making of Modern Ethiopia 1896 –1974*, Lawrenceville, The Red Sea Pres, 1995, 246 p.
- *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia Results at Country Level – Volume I Statistical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1998, 377 p.
- *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia Results at Country Level - Volume II Analytical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1999, 375 p.
- *The 1994 Population and Housing Census of Ethiopia Results for Benishangul-Gumuz region - Volume II Analytical Report*, Addis Ababa, Central Statistical Authority, 1999, 253 p.
- Transitional Government of Ethiopia Constitutional Commission, *Basic Constitutional Concepts – A Background Paper presented for Public Discussion*, Addis Ababa, 1993.
- TRONVOLL, K., en AADLAND, O., *The Process of democratisation in Ethiopia – An Expression of Popular Participation or Political Resistance?*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 1995, 78 p.
- TRONVOLL, K., *Ethiopia: A New Start?*, s.l., Minority Rights Group International, 2000, 36 p.
- -, “Exposures of Political Suppression and Resistance: Elections in Hadiya, Southern Ethiopia (SNNPR)” in PAUSEWANG, S. en TRONVOLL, K. (eds.), *The Ethiopian 2000 Elections - Democracy Advanced or Restricted*, Oslo, Norwegian Institute of Human Rights, 2000, 228 p.

- TSEGAYE REGASSA, *Ethnic Federalism and the Right to Self-Determination as a Constitutional Legal Solution to Problems of Multi-Ethnic Societies – The Case of Ethiopia*, LLM Thesis, Faculty of Law University of Amsterdam, 2001, 182 p.
- VAN BEURDEN, J., *Ethiopië/Eritrea*, Amsterdam, Koninklijk Instituut voor de Tropen, 1994, 91 p.
- VAN DER BEKEN, C., *The Ethiopian Federal State Structure and the Accommodation of Ethnic Diversity: A View from the Southern Nations, Nationalities and Peoples Region*, Ghent University – Faculty of Law, Non-Western Law Working Paper, 2003, 53 p.
- VAUGHAN, S., *The Addis Ababa Transitional Conference of July 1991: its origins, history and significance*, Centre of African Studies, Edinburgh University, 1994, 79 p.
- -, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edinburgh, 2003.
- VAUGHAN, S. en TRONVOLL, K., *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, Sidastudies, 2003, 177 p.
- VESTAL, T. M., *Ethiopia - A Post-Cold War African State*, Westport/Connecticut/London, Praeger, 1999, 229 p.
- VIRCOULON, T., “Ethiopie: les risques du fédéralisme », *Afrique contemporaine* 1995, 35 - 50.
- WALLE ENGEDAYEHU, “Ethiopia: Democracy and the Politics of Ethnicity”, *Africa Today* 1993, 29 - 52.
- YOUNG, J., “Ethnicity and Power in Ethiopia”, *Review of African Political Economy* 1996, 531 - 542.
- -, “The Tigray and Eritrean Peoples Liberation Fronts: A History of Tensions and Pragmatism”, *The Journal of Modern African Studies* 1996, 105 - 120.
- -, *Peasant Revolution in Ethiopia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 270 p.
- -, “Regionalism and Democracy in Ethiopia”, *Third World Quarterly*, Vol. 19, No 2, 1998, 191 - 204.
- -, “Along Ethiopia’s western frontier: Gambella and Benishangul in transition”, *The Journal of Modern African Studies* 1999, 321 – 346.

### **3. Nieuwsbronnen**

- Addis Fortune
- Addis Tribune
- Africa Confidential
- Indian Ocean Newsletter
- Ethiopianreporter.com

<http://www.ethiopianreporter.com/>

- IRIN (United Nations Integrated Regional Information Networks)

<http://www.irinnews.org/homepage.asp>

- Les nouvelles d'Addis

<http://www.lesnouvelles.org/>

- Walta Information Center

<http://www.waltainfo.com/>

**Bijlage : De federale grondwet van Ethiopië van 8 december 1994**

## Inhoudstafel

<b>Inleiding</b> .....	<b>i</b>
<b>Hoofdstuk 1. Etnische diversiteit: begrip, kenmerken en situering binnen Ethiopië</b> .....	<b>12</b>
1.1. Etnische diversiteit: begrip en kenmerken .....	12
1.2. Etniciteit in Ethiopië .....	17
1.2.1. Achtergronden van etniciteit .....	17
1.2.2. Overzicht van etnische diversiteit .....	21
<b>Hoofdstuk 2. Constitutionele mechanismen voor de benadering van etnische diversiteit</b> .....	<b>24</b>
2.1. Inleiding .....	24
2.2. Uitwissing en negatie van etnische diversiteit .....	25
2.3. De bescherming van culturele rechten en taalrechten .....	30
2.4. Gewaarborgde vertegenwoordiging .....	31
2.5. Autonomie .....	32
2.5.1. Vormen van autonomie .....	32
2.5.2. Federalisme .....	35
2.5.2.1. Begrip en basiskkenmerken .....	35
2.5.2.2. Federalisme en de accommodatie van etnische diversiteit .....	38
2.5.2.2.1. Nationale en multinationale/etnische federaties .....	38
2.5.2.2.2. Bezwaren tegen etnische federaties .....	41
2.5.2.2.3. Argumenten ten voordele van etnische federaties .....	42
2.5.2.2.4. Voorwaarden voor het succes van etnische federaties .....	48
2.5.2.3. Federalisme in Ethiopië .....	50
<b>Hoofdstuk 3. Opgang en verval van het Ethiopische keizerrijk</b> .....	<b>54</b>
3.1. De vroege oorsprong van de Ethiopische staat .....	54
3.2. De grondleggers van het huidige Ethiopië .....	56
3.3. Het regime van Haile Selassie: centralisering en Amharisering .....	65
3.3.1. De bakens worden gezet: de eerste fase van het regime .....	65
3.3.2. De Italiaanse bezetting en de tweede fase van het regime .....	67
3.3.2.1. Africa Orientale Italiana .....	67
3.3.2.2. De uitbouw van de “moderne” Ethiopische staat: centralisering en Amharisering .....	68
3.3.2.3. Contestatie van het keizerlijk beleid .....	72
<b>Hoofdstuk 4. De socialistische periode</b> .....	<b>81</b>
4.1. Revolutie, maar weinig verandering .....	81
4.2. Proliferatie van regionale en etnische rebellies .....	89
4.3. De <i>Derg</i> onder druk: de creatie van administratieve en autonome regio's .....	101
4.4. De ondergang van de <i>Derg</i> .....	103

<b>Hoofdstuk 5. Politieke en staatsrechtelijke evolutie in het post-revolutionaire Ethiopië</b>	107
5.1. De grondvesten van het nieuwe regime: de nationale conferentie en het Overgangshandvest	107
5.2. Een gedecentraliseerde staatsstructuur	113
5.3. Het EPRDF trekt de macht naar zich toe, de regionale en lokale verkiezingen van juni 1992	119
5.4. Het opstellen van een nieuwe grondwet	124
5.5. Evaluatie van de etnische strategie	132
5.6. De laatste fase in de overgangperiode: de federale en regionale verkiezingen van 1995	137
5.7. De verkiezingen van 2000 en verdere politieke evolutie	142
5.8. Postscriptum: de verkiezingen van mei 2005	146
<b>Hoofdstuk 6. De etnische heroriëntatie van de Ethiopische staat: een analyse van de federale grondwet</b>	153
6.1. De constitutionele strategie van staatsopbouw	153
6.2. Het recht op zelfbeschikking als fundament van de Ethiopische staat	157
6.2.1. Het recht op zelfbeschikking en secessie	157
6.2.2. De definitie van naties, nationaliteiten en volkeren	164
6.3. De territoriale staatsorganisatie	167
6.4. De regionale autonomie: formele en informele aspecten	175
6.4.1. Grondwettelijke en extraconstitutionele elementen	175
6.4.2. Grondwettelijke allocatie van bevoegdheden over het federale en het deelstatelijke niveau	176
6.4.2.1. wetgevende en uitvoerende bevoegdheden	176
6.4.2.2. Allocatie van wetgevende bevoegdheden	177
6.4.2.2.1. Bevoegdheden van de federale overheid	177
6.4.2.2.2. De regionale bevoegdheden	181
6.4.2.3. Grondwettelijke mechanismen tot wijziging van de bevoegdheidsverdeling	187
6.4.3. Extraconstitutionele beperkingen van de regionale autonomie	194
6.4.4. De distributie van fiscale bevoegdheden: de fiscale autonomie van de deelstaten	201
6.5. De federale institutionele structuur	209
6.5.1. Algemeen	209
6.5.2. Het parlement	209
6.5.2.1. Het <i>House of Peoples' Representatives</i>	210
6.5.2.2. Het <i>House of the Federation</i>	217
6.5.3. De president, de eerste minister en de raad van ministers	226
6.5.4. De rechterlijke organisatie	233
6.5.4.1. Een parallelle rechterlijke structuur?	233
6.5.4.2. Bevoegdheid tot grondwettigheidcontrole	238
6.5.4.2.1. De alternatieve Ethiopische benadering	238
6.5.4.2.2. De rol van de <i>Council of Constitutional Inquiry</i> en het <i>House of the Federation</i> bij de interpretatie van de grondwet	242



<b>Hoofdstuk 7. Constitutionele accommodatie van etnische diversiteit op het regionale niveau .....</b>	<b>249</b>
<b>7.1. Inleiding.....</b>	<b>249</b>
<b>7.2. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in Amhara en Oromia .....</b>	<b>252</b>
7.2.1. Etnische samenstelling van de bevolking .....	252
7.2.2. De territoriale organisatie .....	252
7.2.3. De regionale institutionele structuur .....	253
7.2.3.1. Het regionale parlement.....	253
7.2.3.2. De regionale regering .....	255
7.2.3.3. De regionale rechterlijke structuur .....	257
7.2.4. De institutionele structuur van de <i>Nationality Administration</i> en de Zone .....	259
7.2.4.1. De <i>Nationality Council</i> in Amhara.....	261
7.2.4.2. De <i>Administrative Council of the Nationality</i> / het uitvoerende orgaan van de Zone.....	262
7.2.5. De institutionele structuur van het district en de <i>Kebele</i> .....	264
7.2.6. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in Oromia en Amhara, een evaluatie .....	266
<b>7.3. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in Harar .....</b>	<b>269</b>
7.3.1. Etnische samenstelling van de bevolking .....	269
7.3.2. De territoriale organisatie .....	270
7.3.3. De regionale institutionele structuur .....	270
7.3.3.1. Het regionale parlement.....	270
7.3.3.2. De regionale regering .....	272
7.3.3.3. De regionale rechterlijke structuur .....	273
7.3.4. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in Harar.....	274
<b>7.4. De constitutionele accommodatie van etnische diversiteit in Benishangul – Gumuz en Gambella .....</b>	<b>276</b>
7.4.1. Inleiding.....	276
7.4.2. Geografische situering en etnische kenmerken van Benishangul en Gambella .....	276
7.4.3. De territoriale organisatie .....	277
7.4.4. De regionale institutionele structuur van Benishangul - Gumuz .....	278
7.4.4.1. Het regionale parlement.....	278
7.4.4.2. De regionale regering .....	281
7.4.4.3. De regionale rechterlijke structuur .....	282
7.4.5. De institutionele structuur van de <i>Administration of Nationalities</i> .....	285
7.4.5.1. De <i>Council of Nationalities</i> .....	286
7.4.5.2. De <i>Council of Administration of Nationalities</i> .....	287
7.4.6. Benishangul – Gumuz en de accommodatie van etnische diversiteit .....	288
<b>7.5. Grondwet en accommodatie van etnische diversiteit in de Zuidelijke deelstaat.....</b>	<b>291</b>
7.5.1. Etnische samenstelling van de bevolking .....	291
7.5.2. De territoriale organisatie van de Zuidelijke deelstaat .....	291
7.5.3. De regionale institutionele structuur .....	293
7.5.3.1. Het regionale parlement.....	293
7.5.3.1.1. De <i>State Council</i> .....	293
7.5.3.1.2. De <i>Council of Nationalities</i> .....	293
7.5.3.2. De regionale regering .....	300
7.5.3.3. De regionale rechterlijke structuur .....	302

7.5.4. De institutionele structuur van de Zone/ <i>Special Wereda</i> .....	304
7.5.4.1. De Zonale/ <i>Special Wereda</i> raad.....	304
7.5.4.2. De uitvoerende macht.....	306
7.5.5. De Zuidelijke deelstaat en de accommodatie van etnische diversiteit .....	307
<b>7.6. Regionale accommodatie van etnische diversiteit: een overzicht .....</b>	<b>312</b>
<b>Hoofdstuk 8. Evaluatie van de constitutionele mechanismen.....</b>	<b>314</b>
<b>8.1. Het recht op secessie .....</b>	<b>314</b>
<b>8.2. De evaluatie van de federale structuur .....</b>	<b>318</b>
8.2.1. De reële autonomie van de deelstaten .....	319
8.2.2. De bescherming van etnische minderheden.....	321
8.2.2.1. Probleemstelling .....	321
8.2.2.2. De creatie van nieuwe territoriale entiteiten.....	325
8.2.2.3. De toekenning van non-territoriale autonomie .....	328
8.2.2.4. Constitutionele bescherming van minderheidsrechten .....	330
8.2.3. De institutionele vertegenwoordiging van etnische groepen .....	335
8.2.4. Mechanismen voor het oplossen van geschillen.....	341
<b>Algemeen Besluit.....</b>	<b>345</b>
<b>Bibliografie.....</b>	<b>357</b>
<b>Bijlage: De federale grondwet van Ethiopië van 8 december 1994</b>	